

322.104/015AC

a.s.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ERA GLOBAL

José Antonio Ocampo
Juan Martín
(Coordinadores)



900028704 - BIBLIOTECA CEPAL



- 97307 -



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
WWW.ECLAC.CL



Alfaomega Colombiana S.A.

México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Calle 106A No. 22-56

Bogotá D.C. - Colombia

E-mail: sciente@alfaomega.com.co

Página Web <http://www.alfaomega.com.co>

Primera edición: mayo de 2004

Copyright © Naciones Unidas 2004

© Cepal en coedición con Alfaomega Colombiana S.A. 2004

ISBN: 958-682-537-X

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán

Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.

Impresión y encuadernación: Gente Nueva Editorial

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA

Revisado por
Prof. Dr. J. J. Rodríguez
2-1-1960
Prof. Dr. J. J. Rodríguez

PRESENTACIÓN	ix
AGRADECIMIENTOS	xi
Capítulo 1	
UNA VISIÓN DE CONJUNTO	1
I. El carácter histórico y multidimensional de la globalización	1
II. Hechos internacionales destacados de la fase actual de globalización económica	5
III. Desigualdades y asimetrías del orden global	12
IV. América Latina y el Caribe en la tercera fase de globalización	16
V. La agenda de América Latina y el Caribe	29
VI. El contenido del libro	43
Capítulo 2	
VULNERABILIDAD EXTERNA Y POLÍTICA MACROECONÓMICA	45
I. Composición del financiamiento externo y la vulnerabilidad	45
II. Globalización e inestabilidad macroeconómica real	57
III. Carencias y limitaciones del sistema financiero internacional	68
IV. El ámbito nacional: enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas	70
V. El ámbito internacional: fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera	82
Capítulo 3	
INSERCIÓN EN LOS MERCADOS GLOBALES DE BIENES Y SERVICIOS	95
I. Comercio exterior y crecimiento	96

II. La dinámica de las exportaciones y las modalidades de inserción en los mercados globales	102
III. Los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe	111
IV. Los procesos de integración en la región	123
V. La agenda de América Latina y el Caribe en materia de comercio e inversiones	131
 Capítulo 4	
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN Y DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO	149
I. Los sistemas de innovación y el desarrollo tecnológico	149
II. La evolución de los sistemas de innovación	151
III. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)	161
IV. El sector de la biotecnología	169
V. Los derechos de propiedad intelectual	181
VI. Políticas para facilitar la transformación productiva y tecnológica	187
 Capítulo 5	
GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL	199
I. Brechas y rezagos educativos en la región	199
II. Globalización y empleo	218
III. Protección social	229
IV. La agenda social	236
 Capítulo 6	
GLOBALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	251
I. Las transformaciones recientes	251
II. El sector energético en la región	266
III. La vulnerabilidad regional frente a los desastres naturales	275
IV. Gobernabilidad ambiental	277
V. Una agenda de acción	285
 Capítulo 7	
MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y GLOBALIZACIÓN	293
I. El carácter interactivo de la migración y la globalización	293
II. Patrones de migración internacional de la población regional	303

III. Potencialidades y problemas de la migración	315
IV. Propuestas para una agenda regional sobre la migración internacional	322
 Capítulo 8	
LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS ECONOMÍAS DEL CARIBE	333
I. Incidencia del tamaño de las economías	333
II. Desempeño de las economías del Caribe en los años noventa	341
III. Problemas y oportunidades	367
 BIBLIOGRAFÍA	375

PRESENTACIÓN

El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un fenómeno nuevo, puesto que sus raíces históricas son profundas, los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de la información y las comunicaciones le han dado nueva amplitud y velocidad, con lo cual ha sufrido una transformación cualitativa.

Sin duda, la globalización brinda oportunidades para el desarrollo. Además, todos hemos entendido que, lógicamente, las estrategias nacionales deben hoy diseñarse en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad tanto comercial como, especialmente, financiera, riesgos de exclusión para aquellos países que no están bien preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural, entre empresas, sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada, a la economía mundial. Muchos de estos riesgos obedecen al carácter sesgado e incompleto de la agenda internacional que acompaña al proceso de globalización.

Las carencias de la agenda internacional reflejan, a su vez, un problema aún más inquietante: la ausencia de una verdadera internacionalización de la política que es, sin duda, la principal paradoja que caracteriza al proceso de globalización. El contraste entre problemas globales y procesos políticos exclusivamente nacionales se ha venido traduciendo en un déficit de gobernabilidad global, que acrecienta las tensiones entre las oportunidades y los riesgos que conlleva la globalización. El hecho de que el espacio político continúe siendo esencialmente nacional tiene, por otra parte, implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. En particular, implica que el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz entre los sectores diferencialmente afectados por el proceso de globalización.

La dimensión global de estos temas, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, ha sido tratada en el libro de la Cepal: *Globalización y desarrollo* (Cepal, 2003b). En este libro, complementario del anterior, se analiza más detenidamente el desempeño de América Latina y el Caribe durante la fase actual del proceso de globalización, en que los países de la región adoptaron con entusiasmo, es decir con sentido de pertenencia, los programas de liberalización económica y los instrumentaron de manera más amplia y profunda que cualquier otra región del mundo. El balance del período muestra evidentes avances, pero también estancamientos y retrocesos, que se detallan en el libro. La mayor frustración ha sido la sostenida divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1973. Al cabo de la década perdida de 1980, el ingreso masivo de capitales externos en los primeros años noventa permitió recuperar el crecimiento, aunque a tasas sensiblemente menores que las del período 1950-1980. Además, esta insuficiente recuperación se interrumpió en tres ocasiones en menos de un decenio. Desde 1998, el producto por habitante se redujo en el conjunto de la región y en la mitad de los países que la integran y, asimismo, perdieron dinamismo las economías con mayor crecimiento en los años noventa. De tal manera, entre 1998 y 2002 la región agregó una nueva media década perdida a su magro desempeño económico del cuarto de siglo previo y continuó aumentando la brecha de producto por habitante con el mundo desarrollado.

Por consiguiente, los países de América Latina y el Caribe enfrentan enormes desafíos, que demandan acciones coordinadas en los planos nacional, regional e internacional. Las propuestas incluidas en este libro, que buscan aportar a dicha tarea, se integran en una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden económico global. Esto recoge una lección esencial de la historia: ante procesos de raíces tan profundas como es la globalización, no caben las actitudes que lo ignoran o que, únicamente, lo resisten. Las alternativas deseables son el desarrollo de una globalización más sólida y la mejor inserción de los países en dicho proceso.

José Antonio Ocampo
Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas
para Asuntos Económicos y Sociales

AGRADECIMIENTOS

Este libro fue coordinado por José Antonio Ocampo, secretario general adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y ex secretario ejecutivo de la Cepal, y Juan Martín, asesor especial del secretario ejecutivo de la Cepal, con la colaboración de Reynaldo Bajraj, ex secretario ejecutivo adjunto de la Cepal, y María Elisa Bernal, asistente especial de la secretaría de la Comisión. En la preparación de los capítulos colaboraron Óscar Altimir, Alicia Bárcena, Mario Cimoli, Ricardo Ffrench-Davis, Len Ismael, Jorge Martínez, Juan Carlos Ramírez, Daniel Titelman, Andras Uthoff, Vivianne Ventura-Dias y Miguel Villa. En su elaboración y discusión contribuyeron María José Acosta, Hugo Altomonte, José Pablo Arellano, Irma Arriagada, Carmen Artigas, Renato Baumann, Rudolph Buitelaar, Inés Bustillo, Alfredo Calcagno, Álvaro Calderón, Beverly Carlson, Gabriela Clivio, Jessica Cuadros, Carlos De Miguel, Martine Dirven, Hernán Dopazo, José Elías Durán, Hubert Escaith, Ernesto Espíndola, Felipe Ferreira, Juan Carlos Feres, Gilberto Gallopín, Francisco Gatto, José Javier Gómez, Rebecca Grynspan, Jan Heirman, Michael Hendrickson, Martin Hilbert, André Hofman, Martín Hopenhayn, Ricardo Jordán, Mikio Kuwayama, Arturo León, Juan Carlos Lerda, Carla Macario, Manuel Marfán, Ricardo Martner, Helen McBain, Jorge Mattar, José Carlos Silva Mattos, Graciela Moguillansky, César Morales, Michael Mortimore, Guillermo Mundt, Georgina Núñez, María Ángela Parra, Wilson Peres, Esteban Pérez, Marianne Schaper, Iván Silva, Verónica Silva, Ana Sojo, Andrés Solimano, Rogério Studart, Giovanni Stumpo, Raquel Szalachman, Trudy Teelucksingh, Ian Thomson, Helvia Velloso, Jürgen Weller, Ricardo Zapata y los consultores Juan Carlos Moreno-Brid y Santiago Perry.

Capítulo 1

UNA VISIÓN DE CONJUNTO

El concepto de globalización ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes. En este libro lo empleamos para referirnos a la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, sociales y culturales de alcance mundial en los ámbitos regional y nacional. La acepción que utilizamos, de carácter positivo y de valor analítico, rechaza el uso normativo del concepto, que resalta la idea de una única vía posible de liberalización plena de los mercados mundiales y de integración a ellos como destino inevitable y deseable de toda la humanidad.

En este capítulo se presenta una visión de conjunto del proceso de globalización. Tras una descripción general, en la que se destacan el carácter histórico y las múltiples dimensiones del proceso, en el siguiente capítulo se analizan los hechos internacionales más sobresalientes que han acompañado la presente fase del proceso de globalización. En el capítulo 3 se examinan las desigualdades y asimetrías que caracterizan al orden mundial y, en el capítulo 4, el desempeño de América Latina y el Caribe en la era global. En el capítulo 5 se presenta una agenda que contempla acciones en los ámbitos nacional, regional e internacional. Por último, en el capítulo 6 se detalla el contenido de los restantes capítulos del libro.

I. EL CARÁCTER HISTÓRICO Y MULTIDIMENSIONAL DE LA GLOBALIZACIÓN

El proceso contemporáneo de internacionalización de la economía mundial se remonta al surgimiento del capitalismo en Europa a fines de la Edad Media, a la nueva actitud científica y cultural que encarnó el Renacimiento, y a la conformación de las grandes naciones europeas y sus imperios. La expansión del capitalismo es el único fenómeno histórico que ha tenido alcances verdaderamente globales, aunque incompletos. Con mayor intensidad que otras regiones del mundo en desarrollo, la historia de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a esta evolución desde fines del siglo xv.

Los historiadores modernos reconocen etapas que se destacan en el proceso de globalización de los últimos 130 años. La primera fase, que abarca de 1870 a 1913,

se distingue por una gran movilidad de capitales y mano de obra, junto con un auge comercial debido a la notable reducción de los costos de transporte, más que al libre comercio. Esta fase se vio interrumpida por la Primera Guerra Mundial, que dio origen a un período caracterizado, primero, por la imposibilidad de retomar las tendencias anteriores y, luego, por la franca retracción de la globalización en los años treinta.

Después de la Segunda Guerra Mundial se inicia una nueva etapa de integración global, en la que conviene distinguir dos fases sucesivas. El punto de inflexión entre ambos se produjo a comienzos de la década de 1970, como consecuencia de la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods; de la primera crisis petrolera; de la creciente movilidad de los capitales privados, que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores, y del fin de la “edad de oro” de crecimiento de los países industrializados. Reconociendo este punto de quiebre, podemos hablar de una segunda fase de globalización, que comprende de 1945 a 1973 y en la que priman un gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación técnica, financiera y comercial y una notable expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, junto con la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra.

En el último cuarto del siglo xx se consolidó una tercera fase de globalización, cuyos principales rasgos son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas internacionales de producción integrada, la expansión y la considerable movilidad de los capitales unida a la persistencia de las restricciones al movimiento de mano de obra, y el acceso masivo a la información en tiempo real, gracias al desarrollo de tecnologías de información y comunicaciones. Asimismo, se advierte una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo. Cabe destacar, en consecuencia, que la actual fase de globalización presenta características que la distinguen en varios sentidos de las fases anteriores de internacionalización de la economía mundial (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
CARACTERÍSTICAS DE LAS FASES DE GLOBALIZACIÓN

	1870-1913	1945-1973	De 1974 en adelante
Movilidad de capital	Alta	Baja	Alta
Movilidad de mano de obra	Alta	Baja	Baja
Libre comercio	Limitado	Limitado	Alto
Instituciones globales	Inexistentes	Creación	Rezago
Instituciones nacionales	Heterogéneas	Heterogéneas	Homogéneas

Con el concepto de globalización empleado en este documento también se hace hincapié en su carácter multidimensional. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy importantes, evolucionan concomitantemente con procesos no económicos, que tienen su propia dinámica.

Algunos de estos procesos están ligados a la esfera económica. Uno de ellos es la extensión de los problemas ambientales de carácter global. En los tres últimos decenios ha quedado en evidencia y se ha documentado científicamente una situación planetaria sin precedentes, derivada de la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas, que tiene efectos de carácter mundial, como el calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad y el avance de la desertificación y la sequía, que adquieren una dimensión perversa, la de “males públicos globales”. Esto ha puesto de manifiesto la mayor vulnerabilidad ambiental y la mayor interdependencia existente entre los países, que se han convertido en rasgos salientes de la tercera fase de globalización.

A diferencia de lo que ocurre con el sistema multilateral de comercio, el manejo de los asuntos ambientales internacionales tiene una institucionalidad débil y fragmentada. En los últimos veinte años han aumentado considerablemente los tratados multilaterales sobre medio ambiente y las instituciones intergubernamentales, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas, hecho que revela la necesidad de racionalizar la gestión internacional del desarrollo sostenible. Los países en desarrollo se enfrentan, además, a crecientes presiones para incorporar estos criterios en los acuerdos comerciales. La reciente Declaración Ministerial de Doha amplía el ámbito y la profundidad de los temas relacionados con el medio ambiente que se considerarán en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

El avance más importante registrado en el último decenio es el desarrollo de nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional, el más importante de los cuales es el principio 7 de la Declaración de Río, relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional como consecuencia del conjunto de externalidades y efectos acumulativos derivados de su trayectoria de industrialización. Este principio ofrece el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos ambientales que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales. Es importante destacar que también supone el reconocimiento explícito de que no es posible ni deseable una “nivelación del campo de juego” en la esfera ambiental, lo que contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos del reordenamiento internacional.

Hay otros procesos que tienen una dinámica relativamente independiente de la globalización económica. Uno de los más positivos es el que la Cepal ha denominado “globalización de los valores”, que se entiende como la extensión gradual de

principios éticos comunes, cuyas manifestaciones más significativas son las declaraciones sobre los derechos humanos –en su doble dimensión de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales– y las declaraciones de las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, incluida, muy especialmente, la Declaración del Milenio. Al igual que en el plano económico, esta globalización de los valores tiene una larga trayectoria enraizada en las luchas de la sociedad civil internacional: mientras los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas tienen su origen histórico en los movimientos liberales de fines del siglo XVIII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el producto de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX, y los principios de igualdad de género son el resultado de la larga lucha de los movimientos feministas internacionales.

La prolongada historia de los movimientos sociales ha adquirido en los últimos años una nueva dimensión: la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural típica de la globalización. Este “derecho a ser diferente” se relaciona de diversas maneras con los derechos humanos en el sentido tradicional, que reconocen la igualdad de los ciudadanos, entre sí y ante el Estado. Igualdad e identidad tienen, por tanto, una compleja relación en el plano global. Por una parte, el dinamismo actual del proceso de globalización amenaza con convertir en monólogo el enriquecedor diálogo de culturas, mientras, por otro, la interacción abre oportunidades culturales a nuevos y variados grupos y personas, incluidas oportunidades de mezcla de distintas culturas. Esta evolución, que se da a través de mecanismos de participación y exclusión, se expresa en nuevas redes, virtuales y de otro tipo, que sustituyen a las tradicionales formas de organización de los movimientos contestatarios.

Las relaciones políticas internacionales también han sufrido cambios de gran envergadura en los últimos decenios. El fin de la guerra fría marcó un vuelco en el clima imperante entre Estados soberanos. La acentuación de la primacía estadounidense, los esfuerzos europeos por crear un bloque protagónico en la economía y la política mundiales, el rezago de Japón, el surgimiento de China e India y la abrupta transición de los países socialistas fueron sus rasgos más sobresalientes. Los profundos cambios políticos que supusieron estos fenómenos otorgaron a la democracia representativa una preponderancia nunca vista.

Estos cambios políticos contrastan con el reconocido déficit de gobernabilidad global, que refleja otro conflicto profundo: el contraste entre los problemas globales y los procesos políticos locales. No existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que hagan posible una adecuada representación de los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos. Esta situación provoca tensiones, debido a que los espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y locales.

II. HECHOS INTERNACIONALES DESTACADOS DE LA FASE ACTUAL DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Aparte de las tendencias ya reseñadas de acentuación de las desigualdades que son propias de la tercera fase de globalización y que se tratan más adelante, vale resaltar otros tres hechos muy significativos que la caracterizan: la elevada y creciente volatilidad de los mercados financieros; los intensos procesos de restructuración productiva a escala global, y la mayor restricción de la movilidad de la fuerza de trabajo, especialmente de la menos calificada.

1. Volatilidad financiera

La volatilidad que ha primado en los mercados financieros internacionales en los tres últimos decenios no es un fenómeno nuevo, pero algunas características contemporáneas de los mercados han tendido a acentuarla. Su principal reflejo han sido las frecuentes crisis financieras, distintivas tanto del mundo industrializado como de los países en desarrollo desde la década de 1970. Dado que en los mercados financieros se realizan operaciones esencialmente intertemporales, la falta de información sobre el futuro explica dicha volatilidad. Los mercados dependen, por tanto, de los cambios de opiniones y expectativas, que fluctúan entre el optimismo y el pesimismo, y sus repercusiones se amplifican debido al efecto de contagio de esas opiniones y expectativas de un mercado a otro. Tales externalidades configuran una falla de mercado que suele dar lugar a equilibrios múltiples y profecías autocumplidas, cuando las expectativas de la mayoría de los agentes se orientan en la misma dirección.

Las asimetrías de información entre acreedores y deudores son otra falla de mercado, que se traduce en un sesgo en favor de los deudores considerados de bajo riesgo y en una gran susceptibilidad de los mercados, debidos a la desconfianza en la información imperfecta con que cuentan los acreedores sobre los demás deudores, especialmente los más riesgosos. Como dicha confianza tiene una evolución procíclica, los márgenes de los préstamos considerados de mayor riesgo en los mercados también son procíclicos, lo que da lugar a sucesivos períodos de “apetito” por actividades de alto riesgo y de “huida hacia la calidad”.

Entre los rasgos contemporáneos de los mercados financieros que han tendido a acentuar la volatilidad, cabe mencionar, en primer lugar, la insuficiente regulación, que afecta tanto a las actividades bancarias como a las de los inversionistas institucionales y agentes que operan en el mercado de derivados, y el carácter procíclico de la normativa vigente. En segundo término, destacan los problemas de contagio provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales, que es mayor cuanto más participan en el mercado instituciones con elevados niveles de apalancamiento. En tercer lugar figura el em-

pleo por parte de varios agentes del mismo sistema de evaluación de riesgos y su aplicación con un horizonte de corto plazo, que tiende a acentuar el efecto de contagio, a lo cual se agrega el comportamiento procíclico de las agencias calificadoras de riesgos.

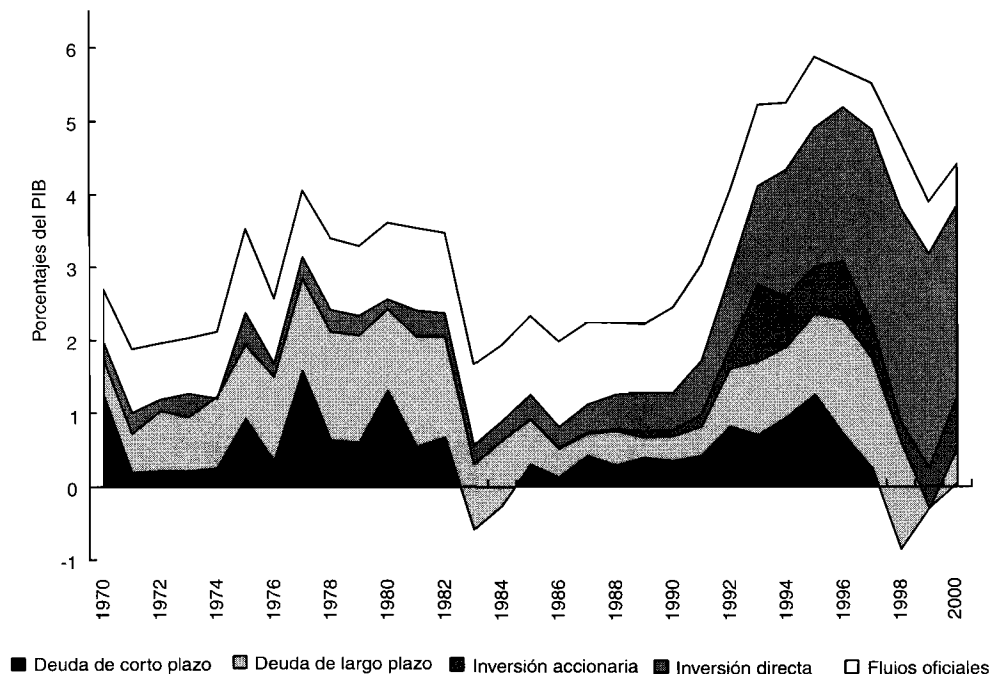
A diferencia de los decenios anteriores, la inversión extranjera directa (IED) y la colocación de bonos fueron las principales fuentes de financiamiento en los años noventa. La primera mostró un considerable crecimiento durante todo el decenio y aportó, en promedio, tres cuartas partes de los flujos netos de capitales hacia países en desarrollo. A grandes rasgos, la inversión extranjera directa tuvo una tendencia ascendente y una escasa volatilidad. Sin embargo, gran parte de estas inversiones han consistido en fusiones y adquisiciones, en desmedro de la creación directa de capacidad productiva.

En marcado contraste con la IED, las emisiones de bonos fueron fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales. Los flujos netos de la banca comercial mostraron tendencias similares, en tanto que los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en los mercados internacionales (ADRS e instrumentos similares) acusaron el mayor grado de inestabilidad. A diferencia de las inversiones extranjeras directas, el agregado de todas estas otras fuentes de financiamiento fue notablemente procíclico en los años noventa (*véase el gráfico 1.1*).

2. Restructuración productiva y tecnológica

En el mundo en desarrollo, la relación entre estrategia de desarrollo, comercio exterior y crecimiento económico ha sido variable desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Los análisis comparativos demuestran que la política comercial ha desempeñado un papel importante en las estrategias de desarrollo, pero que no hay una relación simple que se pueda aplicar a todos los países en todas las épocas o a un mismo país en distintos períodos. En verdad, más que a un modelo único, el éxito de las estrategias comerciales obedece a diversas combinaciones de ortodoxia y heterodoxia económicas, según los países y los períodos. La estrategia de sustitución de importaciones dio frutos en ciertas etapas e incluso puede considerarse que fue el requisito previo de la exportación de manufacturas en etapas posteriores. Sin embargo, los efectos de las políticas proteccionistas tendieron a debilitarse a lo largo del tiempo. En épocas más recientes el rápido crecimiento económico ha estado cada vez más vinculado al éxito de las exportaciones, pero no existe una asociación estrecha entre el crecimiento de las exportaciones y un régimen comercial liberal. Como se indica en el abundante material publicado sobre Asia oriental, los casos de elevado crecimiento económico han ido acompañados de diversos mecanismos de intervención estatal en el comercio exterior, el sector financiero y la tecnología.

Gráfico 1.1
FLUJOS NETOS DE CAPITAL HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras de Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2001a.

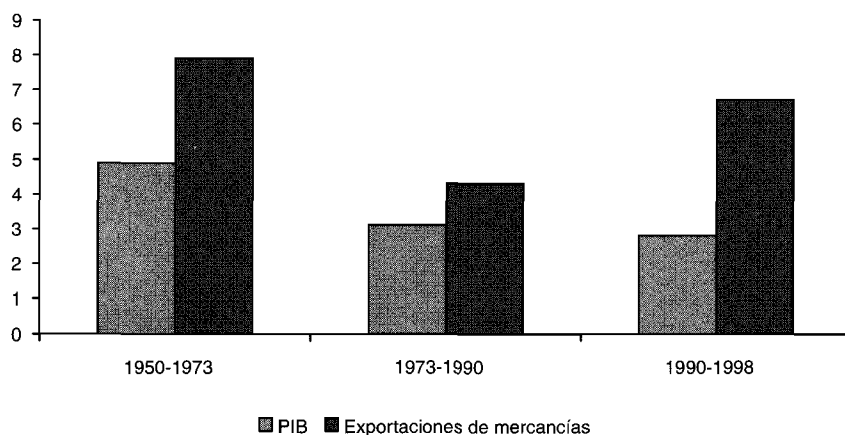
En el caso particular de América Latina y el Caribe, cabe señalar que su participación en las exportaciones mundiales se redujo drásticamente entre 1950 y 1973, tendió a estabilizarse en el período 1973-1990 y comenzó a crecer a partir de entonces, especialmente debido al dinamismo de las exportaciones de México hacia Estados Unidos. Sin embargo, si se compara con la evolución de la producción agregada, ya desde mediados de la década de 1950 se observa una aceleración del dinamismo exportador de las economías pequeñas y, poco más adelante, también de las economías medianas y grandes. Así es como en los países de la región se fueron creando distintas combinaciones entre la sustitución de importaciones, y la promoción de exportaciones, incluidos varios esquemas de integración subregional. Este modelo mixto, y no la sustitución de importaciones, como se suele sostener, fue el esquema más generalizado en la región desde la década de 1960 (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000) y, en realidad, el que propugnó la Cepal desde fines de los años cincuenta (Cepal, 1998b).

Si bien en la fase actual de globalización los logros de los distintos países en desarrollo han estado estrechamente vinculados a su capacidad para insertarse en

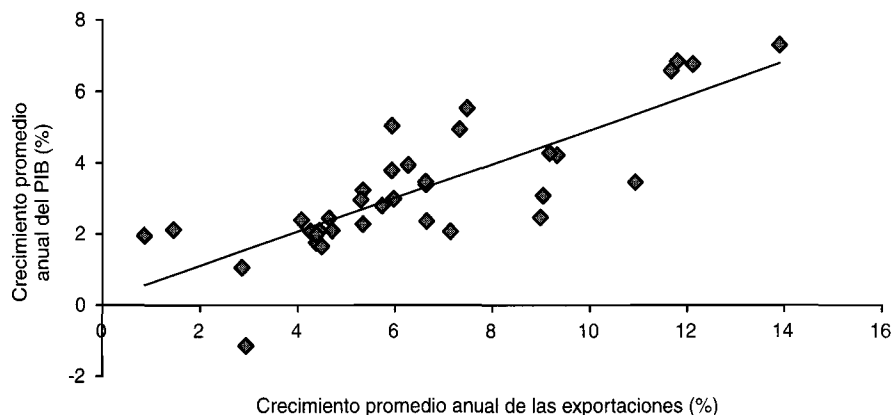
forma adecuada en las corrientes de comercio mundial, sobre la base de una variedad de estrategias nacionales, la liberalización y la expansión del comercio no se tradujeron en un crecimiento global más dinámico (véase el gráfico 1.2).

Gráfico 1.2
ASOCIACIÓN ENTRE EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO

A. El rápido crecimiento del comercio no se ha traducido en un crecimiento más dinámico a nivel mundial



B. No obstante, el crecimiento de los países ha estado estrechamente vinculado a su éxito exportador



Fuente: Cálculos de la Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

A su vez, la composición del comercio mundial por categoría de bienes ha registrado cambios sustanciales en los últimos quince años. El escaso dinamismo de los productos primarios, y también de las manufacturas basadas en recursos naturales, es uno de los fenómenos más destacados en este ámbito. Por otra parte, la competencia creciente en los mercados se ha traducido en un gran deterioro de los precios de las materias primas. En el caso de las manufacturas, las producidas sobre la base de tecnologías avanzadas muestran un dinamismo muy superior al conjunto. Los incrementos más marcados corresponden a maquinaria y equipo, especialmente eléctricos y relacionados con la industria de la información y las comunicaciones.

El análisis del dinamismo del comercio internacional puede combinarse con el de la “competitividad revelada” de las distintas regiones, que se refleja en su participación en diferentes rubros. Para realizar dicho análisis se aplican dos criterios: el dinamismo de la demanda de un determinado bien (mayor o menor que el promedio) y la participación del país en el mercado (creciente o decreciente). La combinación de estos criterios da origen a las cuatro categorías que se presentan en el cuadro 1.2. Estados Unidos y Canadá, al igual que los países en desarrollo de Asia, tienden a especializarse en la exportación de los productos más dinámicos dentro del comercio internacional. Por el contrario, América Latina y el Caribe se distingue por su concentración en productos poco dinámicos, que representaron más de dos terceras partes de sus exportaciones en los años noventa.

La estrecha relación existente entre comercio internacional e inversión extranjera directa ha sido otro de los rasgos sobresalientes de las últimas décadas. La participación de empresas transnacionales en el comercio internacional tampoco es un fenómeno nuevo, pero adquirió mayor relevancia después de la Segunda Guerra Mundial. El proceso de transformación estructural de la economía internacional se vincula, por una parte, con la extensión de la lógica empresarial e industrial a todos los sectores de la economía y, por otra, con la evolución de la especialización del trabajo dentro de las empresas y los cambios en sus estrategias de expansión. La tendencia a la globalización de algunas industrias y la creación de sistemas internacionales de producción integrada, es decir, de “plantas globales”, reproduce a escala mundial los procesos de especialización y contratación externa de una empresa en el mercado local.

La creciente competencia que afrontan las empresas, los adelantos tecnológicos que permiten establecer enlaces en tiempo real a gran distancia y la liberalización de las políticas de comercio exterior han impulsado una mayor dispersión geográfica de todas las funciones empresariales. En estos sistemas complejos las tareas más sencillas, entre otras, el montaje y el ensamble, se asignan a áreas menos industrializadas, mientras las funciones que exigen conocimientos especializados y de tecnología se trasladan a áreas industrialmente más avanzadas, conforme a modalidades de internacionalización que dependen de las propiedades del producto y de su mercado.

Cuadro 1.2
PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTOS DINÁMICOS EN LAS EXPORTACIONES
DE DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO
 (Según patrones de crecimiento mundial de 1990 y 2000)

		Productos dinámicos	Productos no dinámicos
Europa occidental	1990	40,6	59,4
	2000	50,5	49,5
Estados Unidos y Canadá	1990	44,6	55,4
	2000	58,0	42,0
América Latina y el Caribe	1990	20,8	79,2
	2000	39,1	60,9
Asia en desarrollo	1990	35,3	64,7
	2000	53,1	46,9
África	1990	11,1	88,9
	2000	15,7	84,3

Fuente: Cepal, Análisis de la competitividad de los países (CAN) 2001, según datos de la Base de datos estadísticos del comercio externo (Comtrade).

Nota: Los productos dinámicos son los que crecen por encima del promedio y los no dinámicos por debajo.

En los sectores en los que se hace una aplicación más intensiva de la ciencia (por ejemplo, la industria farmacéutica), el comercio tiende a ser intrafirma, mientras que en las industrias que hacen mayor uso de las economías de escala y de tecnologías más maduras (las industrias automotriz y de productos electrónicos de consumo, entre otras) predominan las operaciones de ensamble y el comercio intrarregional. Asimismo, en el caso de los productos fabricados en gran proporción con recursos naturales, se observan bajos niveles de comercio intrafirma y su integración internacional tiende a ser horizontal, es decir, mediante el comercio de productos homogéneos.

Es importante insistir en que la movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma a las filiales de las empresas transnacionales, que antes se encontraban dispersas desde el punto de vista geográfico pero con producción autocontenida, en redes de producción y distribución integradas en el ámbito regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir los insumos que necesitan y producir para el mercado local o regional, o bien pueden integrar actividades económicas dispersas en distintas regiones. En tal sentido, la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización.

En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios, en los que se concentra más de la mitad de la inversión extranjera directa acumulada en la actualidad en el mundo. Este proceso se ha ido dando en forma paralela al de transformación estructural de las economías industrializadas. Así es como las actividades esencialmente manufactureras han perdido importancia como determinantes del precio final de los bienes, reduciéndose hasta menos de una cuarta parte, mientras que la provisión de servicios que interviene desde la concepción del producto hasta su comercialización final equivalen al resto. Esto ha llevado a algunos autores a hablar de un “encapsulamiento” de los servicios en las manufacturas. Junto con la creciente participación del sector servicios y la pérdida de peso relativo del sector manufacturero, se ha venido reproduciendo un patrón de considerable concentración geográfica de la producción industrial con alto contenido tecnológico. El panorama resultante es claro: cuanto más avanzado es el nivel tecnológico de la industria, mayor es su concentración geográfica en un número reducido de países.

3. Las restricciones de la movilidad internacional de la mano de obra

El fenómeno migratorio adquirió un nuevo impulso en la tercera fase de globalización, después de más de medio siglo de baja movilidad de la mano de obra. En ese período se incrementaron los flujos hacia casi todos los países de la OCDE, pero éstos fueron de menor magnitud que los correspondientes a la primera fase de globalización (1870-1913), período también conocido como la “era de la migración masiva”. Además, se observan cambios importantes en lo que respecta a las regiones y los países de origen de los inmigrantes, que cada vez más son los países en desarrollo. Empero, el rasgo más destacado es que estos movimientos migratorios estuvieron enmarcados en significativos cambios legislativos en los países desarrollados que, en general, se tradujeron en normas mucho más restrictivas que en el pasado y muestran una clara preferencia por la mano de obra calificada. A la vez, se han instrumentado programas especiales para facilitar la residencia temporal, normalmente asociada a permisos de trabajo en áreas específicas, ya sea para dar mayor flexibilidad al mercado laboral o para hacer frente a la escasez de oferta en determinados segmentos.

Un tema particularmente inquietante es el drenaje selectivo de investigadores científicos e ingenieros y otros tipos de personal calificado, que acentúan las fuertes asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo en materia de sus capacidades para conducir actividades de investigación y desarrollo. Dos factores se conjugan para inducir estas corrientes migratorias desde los países en desarrollo al mundo desarrollado. Uno es la presencia de retornos crecientes y fuertes externalidades en la creación de conocimiento, que genera procesos de aglomeración de las comunidades científicas. El otro factor corresponde a las políticas migratorias especiales de

los países desarrollados en respuesta a la creciente demanda de personal de alta calificación.

La relación entre la acentuada propensión migratoria de los países en desarrollo y las restricciones de la libre movilidad laboral condujo a un notable incremento de la migración irregular a los países de la OCDE en la década de 1990 que, por su propia naturaleza, es imposible detectar plenamente. Las estimaciones sobre migración a Estados Unidos indican que hay cinco millones de inmigrantes irregulares en el país, tres cuartas partes de los cuales provienen de América Latina y el Caribe. La gran mayoría de los países de la OCDE han respondido a la persistente corriente de migración irregular reforzando los controles aplicables al ingreso, la residencia y el empleo de extranjeros. Junto con ello, en algunos casos se han aplicado programas para regularizar la situación de los residentes indocumentados.

III. DESIGUALDADES Y ASIMETRÍAS DEL ORDEN GLOBAL

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades entre los países. En contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, podría decirse que la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente desnivelado, que se distingue por la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales de distribución del ingreso.

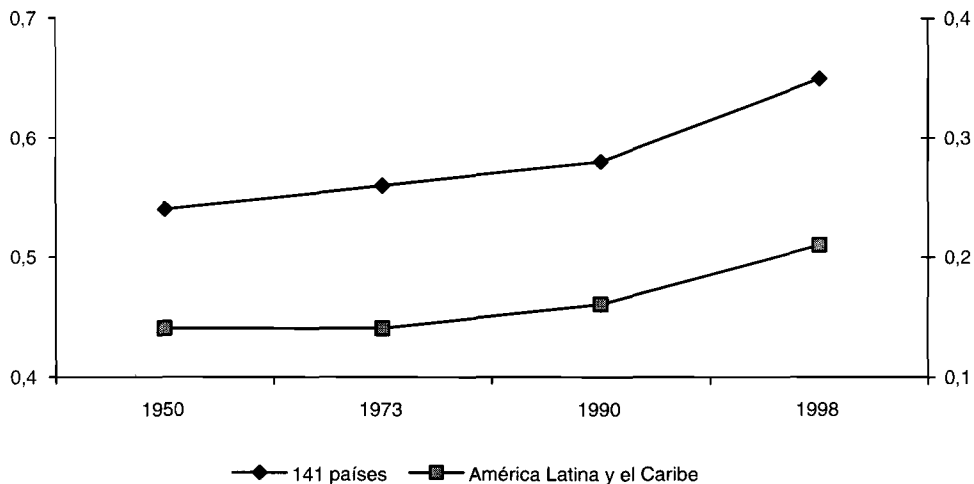
1. Las desigualdades de ingreso

La ampliación de las disparidades entre regiones y países ha sido uno de los rasgos distintivos de la economía mundial en los dos últimos siglos. En efecto, la tendencia al aumento de las desigualdades entre el producto por habitante de los países más y menos desarrollados, que fue muy acelerada durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, se frenó en la segunda fase de globalización, pero volvió a acelerarse en la tercera y sobre todo en los años 1990 (véase el gráfico 1.3.A).

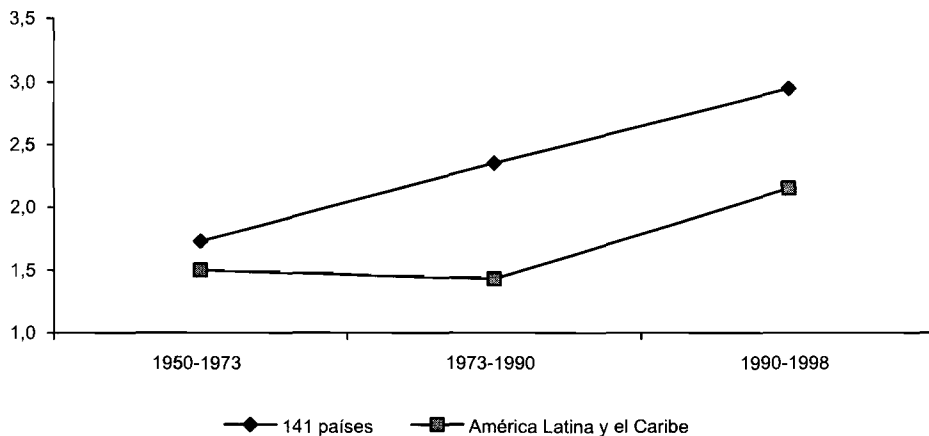
Lo anterior significa que no se observa tendencia alguna a la convergencia en los niveles de ingreso de los países. En los casos en que ésta se produjo, estuvo limitada a los países desarrollados y sólo en etapas específicas de la evolución de la economía mundial, como fueron el período 1950-1973 (la edad de oro del capitalismo) y la segunda mitad del siglo XIX. En ese último período se apreciaba una convergencia salarial entre Estados Unidos y Europa occidental y entre algunos, pero no todos, los países europeos como consecuencia de las masivas migraciones hacia el Nuevo Mundo. En el caso de los países en desarrollo las tendencias a la divergencia en

Gráfico 1.3
TENDENCIA A LA DESIGUALDAD DE PRODUCTO POR HABITANTE DE LOS PAÍSES
Y FRECUENCIA DE PAÍSES GANADORES Y PERDEDORES

A. Desviación logarítmica promedio del PIB por habitante



B. Desviación estándar del crecimiento del PIB por habitante



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison (2001).

cuanto a niveles de desarrollo, a “convergencias truncadas” y al estancamiento en niveles de ingreso medio son mucho más comunes.

Esta tendencia secular ha estado acompañada de dos fenómenos que adquirieron particular intensidad en la tercera fase de globalización. El primero es la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo en el último cuarto del siglo xx, es decir, la coexistencia de “ganadores” y “perdedores” que se observa en todas las agrupaciones de países, tanto de ingresos bajos como medios (*véase* el gráfico 1.3.B). El segundo es la notoria acentuación de las desigualdades dentro de los países. De hecho, en el período 1975-1995, el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones, desarrolladas y en desarrollo, vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Tan sólo un 16% vivía en naciones en las que la desigualdad se redujo. El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables.

América Latina muestra rasgos particulares dentro de esta evolución, a partir de su temprana incorporación a las corrientes de globalización. Desde las fases iniciales de este proceso, la región conformó, conjuntamente con Europa central y oriental, el grupo de países de ingreso medio, al cual se sumaron algunos países asiáticos en las últimas décadas. El buen desempeño relativo de América Latina durante la primera fase de globalización (1870-1913), en comparación con otros países en desarrollo, fue seguido de un éxito similar durante las primeras etapas del “desarrollo hacia adentro” que se produjeron en el marco de la paralización del proceso de globalización a nivel mundial. Durante la segunda fase (1945-1973), la región mostró los ritmos de crecimiento del PIB por habitante más altos de su historia, aunque la aceleración del crecimiento fue ligeramente inferior a la mundial. Por tanto, la característica más destacada del siglo transcurrido entre 1870 y 1973 fue la incapacidad de la región de acercarse sostenidamente a los niveles de los países desarrollados.

Dentro de este patrón general, en algunos países se han dado etapas de rápido crecimiento, seguidas de otras de marcada desaceleración e incluso retracción. Durante ese largo período, América Latina podría definirse más como un caso de estabilización en una posición intermedia en el concierto mundial y de “convergencias truncadas” individuales, que de divergencia con los países desarrollados, aunque este fenómeno se verifica en algunos países. Por consiguiente, el rezago relativo de la región sólo se produjo durante la tercera fase de globalización (a partir de 1973), como consecuencia de la deficiente inserción en el proceso de globalización financiera y la consiguiente crisis de la deuda. Además, la recuperación posterior a la “década perdida” de los años ochenta fue frustrante. Como ha demostrado la Cepal en diversos estudios, este hecho se reflejó en el crecimiento relativamente deficiente registrado a continuación del intenso proceso de reformas económicas que se inició

en la década de 1970 en algunos países y, en forma más generalizada, entre mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa.

Las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a varias regiones del mundo en desarrollo y, muy en especial, a América Latina, pueden contribuir a explicar las divergencias internacionales en cuanto a grado de desarrollo o el bloqueo de los factores de convergencia. La desigualdad como obstáculo del crecimiento fue uno de los temas favoritos de los debates económicos de la década de 1960 y ha vuelto a despertar gran interés en los últimos años. A diferencia de ese período, en el que los debates se centraban en la determinación de si la concentración del ingreso obstaculizaba el desarrollo del mercado interno, o si, por el contrario, facilitaba la acumulación de capital, últimamente se ha prestado más atención al análisis de sus consecuencias en términos de economía política. Estos nexos entre desigualdad y economía política abarcan varios temas: entre otros, la relación entre cohesión social y riesgos de inversión; la interacción entre los ciclos económico y político que puede afectar la sostenibilidad de las decisiones públicas, particularmente en el ámbito fiscal, y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de los activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados en uno y otro caso por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, un mejor funcionamiento de este mercado.

2. Asimetrías básicas del ordenamiento global

El reconocimiento del papel fundamental que desempeña la estructura internacional se vincula a la forma en que ésta condiciona las oportunidades que se les abren a los países y los riesgos a los que se enfrentan, así como a la eficacia de los esfuerzos nacionales orientados a maximizar los beneficios de su inserción externa. Por este motivo, así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si se complementan con reglas del juego equitativas y estables y una cooperación internacional destinada a corregir las asimetrías básicas del orden global.

Estas asimetrías son de tres tipos. La primera es la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados, factor que todas las escuelas de pensamiento señalan como la fuente básica del crecimiento económico. Su difusión desde los países de origen al resto del mundo ha sido lenta e irregular y ha estado sujeta al pago de rentas de innovación cada vez más protegidas por la generalización de normas estrictas de protección de la propiedad intelectual. El efecto combinado de estos factores explica por qué, en el plano mundial, la estructura productiva ha seguido mostrando una alta y constante concentración del progreso técnico en los países industrializados, unida a un sostenido predominio en las ramas más dinámicas del

comercio internacional y una influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

La segunda asimetría está asociada a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. El efecto global de este fenómeno es la existencia de mayores márgenes en los países industrializados para adoptar políticas anticíclicas e inducir una respuesta estabilizadora de los mercados financieros y, por el contrario, la virtual inexistencia de esos márgenes en las economías de los países en desarrollo, puesto que los mercados financieros tienden a agudizar las variaciones del ciclo y los agentes del mercado esperan que las autoridades nacionales también se comporten en forma procíclica.

La tercera asimetría se deriva del contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada. Esta asimetría es distintiva de la tercera fase de globalización. No se manifestó en la primera, en la que se produjeron grandes desplazamientos de mano de obra, ni en la segunda, período en que ambos factores mostraron escasa movilidad. Estas asimetrías en los grados de movilidad de los factores productivos dan origen a sesgos en la distribución del ingreso, que perjudican a los factores menos móviles.

La “nivelación del campo de juego” normativo no corrige las asimetrías mencionadas; por el contrario, puede llegar a agudizarlas, tanto por la muy desigual capacidad institucional para asimilar y hacer efectivas las normas pertinentes (costo del desarrollo de instituciones) como por la desigual distribución de sus beneficios y costos (consecuencia, entre otras cosas, de la protección de la propiedad intelectual y los efectos diferenciales de la regulación financiera aplicados a países y agentes que el mercado considera de alto y bajo riesgo). Sin embargo, los debates y negociaciones internacionales más recientes dejan entrever el inicio de una nueva etapa, que aún no se ha delineado plenamente, razón por la cual la coyuntura actual es muy propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. La cooperación debería apuntar, entonces, a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta que cuando se consideró el tema de la cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970.

IV. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA TERCERA FASE DE GLOBALIZACIÓN

Durante la tercera fase de globalización, la situación económica de los países de América Latina y el Caribe estuvo vinculada en gran medida a las fluctuaciones de los flujos de capital hacia la región y a su adaptación a los intensos procesos de reestructuración de la economía mundial. En dicho contexto, la región adoptó con

entusiasmo, es decir, con “sentido de pertenencia”, los programas de liberalización económica a partir de mediados de los años ochenta, y en algunos países incluso desde antes, y los instrumentó de manera más amplia y profunda que otras regiones del mundo en desarrollo. La frustración con los resultados de los procesos de reforma económica constituye un serio llamado de atención a la debilidad de los cimientos sobre los que se construyó la agenda de liberalización.

Sobre este telón de fondo, los países de América Latina y el Caribe muestran los avances, estancamientos y retrocesos que se detallan en las siguientes secciones. La mayor frustración ha sido la sostenida divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1973. Según los datos de Maddison (2001), el producto por habitante de la región fluctuó en torno al 28% del de Estados Unidos entre 1870 y 1973, para caer a 22% en 1998. Después de la década perdida de 1980, el ingreso masivo de capitales externos en los primeros años noventa permitió una recuperación del crecimiento, pero esa dinámica se interrumpió en tres ocasiones en menos de un decenio (1995, 1998-1999 y 2001-2002). Desde 1998 el PIB por habitante se redujo en el conjunto de la región y en la mitad de los países que la integran y, asimismo, perdieron dinamismo las economías de mayor crecimiento en los años noventa (Chile y República Dominicana). De tal manera, entre 1998 y 2002 la región agregó una nueva media década perdida a su magro desempeño económico del cuarto de siglo previo y continuó aumentando la brecha de producto por habitante con el mundo desarrollado.

Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades en la distribución del ingreso y por el aumento de la pobreza e indigencia en prácticamente todos los países de la región (Cepal, 2003c). Según las estimaciones de la Cepal, en el período 1990-2002 continuó la tendencia al deterioro en la distribución del ingreso, con muy pocas excepciones. El empeoramiento distributivo está asociado al comportamiento asimétrico en las fases del ciclo económico, cuya sucesión se caracterizó por una elevada frecuencia y amplitud en los últimos 30 años. En las fases recesivas, la participación de los sectores de menores ingresos se redujo más que proporcionalmente, mientras que la ponderación de los sectores de mayores ingresos aumentó por sobre el promedio durante los períodos de auge.

1. Vulnerabilidad macroeconómica

La volatilidad de los flujos de capitales ha afectado a la estabilidad del crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Esta vulnerabilidad a los movimientos de capitales se acentuó por la mayor apertura de la cuenta de capitales y por el comportamiento procíclico de las instituciones financieras locales y de la propia gestión macroeconómica. En consecuencia, las autoridades han tenido problemas para conciliar las variaciones de liquidez y las políticas de estabilización real. Si bien se

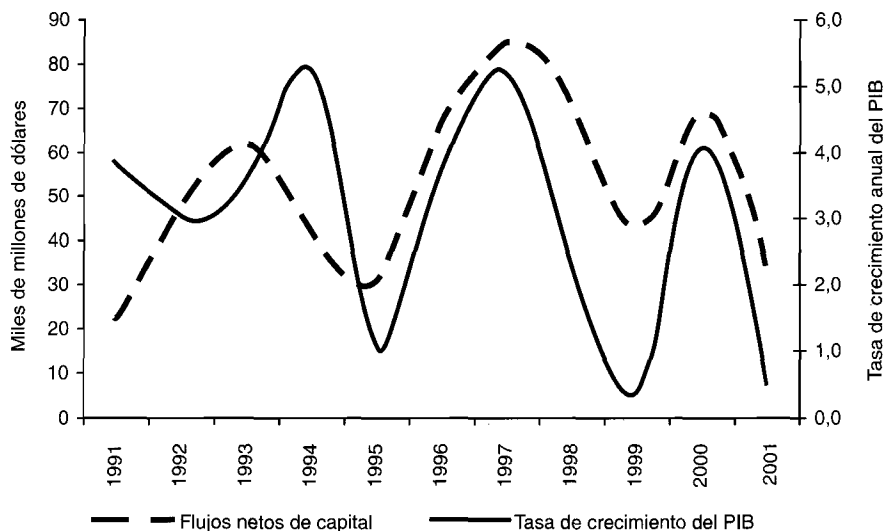
lograron notables avances en materia de inflación, la economía real acusa una marcada inestabilidad.

La expansión del crédito internacional en los años sesenta hizo posible el crecimiento de las economías con elevados déficit comerciales, en un contexto de estructuras de precios y gastos no sostenibles que culminaron en la crisis de la deuda. En la década de 1980, la transferencia neta de recursos se tornó negativa y, en consecuencia, se restringieron las actividades económicas y el crecimiento. En los años noventa, el renovado acceso a los flujos internacionales de capitales permitió una recuperación del crecimiento, que ascendió a un promedio anual de 2,6% entre 1990 y 2002.

Esta situación no sólo es frustrante cuando se compara con las tasas de crecimiento promedio anteriores a la crisis de la deuda (5,6 promedio anual), sino que también es mucho más volátil, puesto que consiste en una sucesión de ciclos de elevado crecimiento y períodos de estancamiento, o de franca recesión. La estrecha vinculación entre el ciclo económico y la evolución de la transferencia neta de recursos responde a una serie de mecanismos que operan a través del sistema financiero nacional. En los períodos de auge de las entradas de capital, las economías incurren en un excesivo crecimiento del crédito interno y de la liquidez. Durante las recesiones, sucede exactamente lo contrario y se produce una exagerada reducción de la liquidez. Estos poderosos amplificadores financieros tienden a acentuar los auges y la gravedad de las recesiones (véase el gráfico 1.4).

Gráfico 1.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJOS NETOS DE CAPITAL Y CRECIMIENTO DEL PIB



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

La evolución del riesgo soberano, y por ende de la percepción de la vulnerabilidad de las economías independientemente de la calidad de los fundamentos macroeconómicos de cada país, es una ilustración del fenómeno de contagio, que ha caracterizado tanto a los períodos de auge como a los de recesión. Las conclusiones del análisis de las crisis sufridas por varios países en la segunda mitad de los años noventa sugieren que los requerimientos de liquidez de corto plazo y las reservas internacionales líquidas con que cuentan los países para hacer frente a estos compromisos han pasado a ser importantes indicadores de vulnerabilidad.

La inestabilidad de los flujos de capitales privados afectó la capacidad de reacción de la economía real ante las crisis, ya que los instrumentos de protección comercial y de promoción de exportaciones perdieron importancia y el tipo de cambio se transformó en el principal determinante de la competitividad. Por desincentivar el desarrollo tecnológico y la conquista de mercados, el atraso cambiario dio lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización que, como se indica en las publicaciones sobre la “enfermedad holandesa”, han llegado a ser duraderas en muchos casos. Asimismo, la inestabilidad de los flujos de capital influyó negativamente en la dinámica de inversión, ya que las tasas correspondientes siguen siendo inferiores a los niveles registrados con anterioridad a la crisis de la deuda. En retrospectiva, se observa que el leve incremento de la inversión registrado en los años noventa se logró mediante un mayor financiamiento externo, sin que se expandiera en forma complementaria el ahorro nacional, o se ampliara el acceso de los inversionistas nacionales, especialmente medianos y pequeños, al financiamiento interno o externo de largo plazo.

A su vez, la utilización de la política cambiaria como ancla nominal en los períodos de abundante oferta de recursos financieros externos condujo a significativas reducciones de la tasa de inflación, a costa de una creciente apreciación del tipo de cambio real; esto dio origen a marcados “efectos riqueza”, que a la postre resultaron efímeros. Sin un acceso fluido a los recursos externos, la utilización del ancla cambiaria como garantía de estabilidad ha sido difícil de sustentar. A la larga, la apreciación se transformó en el talón de Aquiles de estos tipos de estrategias de estabilización cuando disminuyeron los flujos de capital.

A partir de fines de la década de 1980, los programas de estabilización otorgaron una alta prioridad a la reducción del déficit fiscal. En este ámbito se logró un progreso notable, sobre todo en la primera mitad del decenio de 1990, cuando incluso se alcanzó un equilibrio fiscal en el promedio de la región. La adopción de leyes de responsabilidad fiscal ha representado otro avance importante en los últimos años. Sin embargo, la programación fiscal anual ha dado origen a un gasto fiscal marcadamente procíclico. La fijación de metas de carácter estructural para las finanzas públicas y la extensión de los fondos de estabilización de ingresos públicos en los

últimos años constituyen adelantos en los intentos de corrección de este sesgo procíclico de la política fiscal.

Por otra parte, en períodos de crisis varios gobiernos de la región han tenido que intervenir los sistemas financieros nacionales, recurriendo a la función de “prestamista de última instancia” de su respectivo banco central. En tales casos, el sector público termina asumiendo los riesgos en que incurrieron los agentes privados endeudados en el exterior o los riesgos asociados al financiamiento externo de agentes no financieros que, invariablemente, se traduce en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud.

2. Comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico

El rápido proceso de internacionalización de los mercados y de la producción que distingue la tercera fase de globalización ha estado acompañado en América Latina y el Caribe por cambios drásticos en los regímenes de incentivos a la inversión, a la producción y al comercio. Después de más de un decenio de vigencia de estas nuevas modalidades de integración a la economía global, es evidente que la región ha logrado imprimir dinamismo a sus sectores de exportación y convertirse en un importante polo de atracción de inversiones extranjeras directas.

En los años noventa la región registró una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 2001, las exportaciones de bienes crecieron a un promedio anual de 8,5% en volumen y de 9,2% en valor. Estas tasas sólo fueron superadas por China y por los países más dinámicos de Asia. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas (12,0% en volumen y 11,9% en valor), cifras considerablemente más altas que las de otras regiones, con excepción de China, cuya tasa es similar a la de América Latina y el Caribe. El dinamismo de las exportaciones y de las importaciones superó por un margen considerable el crecimiento del PIB, que sólo tuvo un avance modesto, equivalente a un tercio de la expansión de las exportaciones y a un cuarto del crecimiento de las importaciones.

Por otra parte, los flujos de inversión extranjera directa que recibió la región crecieron a un ritmo sin precedentes. De hecho, el valor máximo alcanzado por éstos en 1999 es más de cinco veces superior al promedio de 1990-1994, aunque a continuación sufrieron una reducción tanto en el 2000 como en el 2001 y el 2002. Aun así, los montos correspondientes siguen representando el triple de los registrados en el primer lustro de los años noventa. El efecto acumulado de estos flujos representó un cambio profundo en los patrones de inversión extranjera en la región, que contrastan con los predominantes desde las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años ochenta, cuando la inversión extranjera directa se concentró en las actividades manufactureras para el abastecimiento de mercados na-

cionales protegidos. En cambio, en la última década las empresas transnacionales han facilitado una mayor integración de los países de América Latina y el Caribe a la economía internacional. Cabe destacar, asimismo, su aporte a la modernización de ciertos sectores de infraestructura que son vitales para el desarrollo de una competitividad sistémica. Por el contrario, no hay indicios de que las empresas transnacionales hayan adoptado planes orientados al desarrollo de capacidades estratégicas (investigación y desarrollo, entre otras cosas), como ocurre en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y en algunas economías asiáticas.

La dinámica exportadora y la orientación de la inversión extranjera directa han variado de un país a otro dentro de la región. La especialización regional en las exportaciones en la última década presenta tres patrones fundamentales. El primero, que se observa sobre todo en México aunque también en algunos países de Centroamérica y del Caribe, consiste en la inserción en redes verticales de comercio de manufacturas de algunos sistemas internacionales de producción integrada, orientados básicamente al mercado de Estados Unidos. El segundo, que corresponde a los países suramericanos, consiste en la integración a redes horizontales de producción y comercialización mundiales, especialmente de productos homogéneos basados en el procesamiento de recursos naturales (*commodities*). Esta categoría de países se caracteriza también por un comercio intrarregional muy diversificado, con amplia participación de empresas transnacionales, y por una menor concentración de los mercados de destino. El tercer patrón se basa en la exportación de servicios, esencialmente turísticos, pero también financieros y de transporte, y es el predominante en algunos países del Caribe y en Panamá.

El contraste entre el notable dinamismo exportador y la gran capacidad de la región de atraer inversiones extranjeras directas, por una parte, y el escaso dinamismo de la actividad productiva general es, sin duda, uno de los hechos más destacados del panorama regional en el último decenio. A nivel agregado, esta situación podría interpretarse como la consecuencia neta de los efectos de signo contrario que han tenido la expansión de las exportaciones y el marcado aumento del coeficiente de importaciones en la demanda agregada. De hecho, aunque hay una clara asociación positiva entre el dinamismo de las exportaciones y el ritmo de crecimiento económico (véase el gráfico 1.5A), en general la intensidad sin precedentes de la penetración de las importaciones tuvo consecuencias más marcadas que el incremento del dinamismo de las exportaciones. Una de las consecuencias de esta situación ha sido el deterioro estructural de la relación entre crecimiento económico y balanza comercial. Como se aprecia en el gráfico 1.5B, dicha relación ya se había debilitado en los años setenta respecto de las dos décadas previas, puesto que las elevadas tasas de crecimiento estuvieron entonces acompañadas de importantes déficit comerciales. La relación se deterioró aún más durante los años noventa, en los que se registraron tasas de crecimiento mucho menores con déficit comerciales similares a los de la

década de 1970. Este hecho ha contribuido a que las necesidades de financiamiento externo sigan siendo altas, incluso en contextos recesivos.

A pesar de que en el último decenio la región aumentó su participación en los mercados mundiales y la atracción de inversiones extranjeras, los encadenamientos productivos de estas actividades dinámicas han sido débiles. Más aún, el empleo cada vez más frecuente de bienes intermedios y de capital importados, característico de los sistemas internacionales de producción integrada, ha debilitado las cadenas productivas y los sistemas nacionales de innovación heredados de la etapa anterior de desarrollo, que no han sido sustituidos por otros, al menos al mismo ritmo. La transición a dichos sistemas internacionales de producción integrada ha supuesto, de hecho, la transferencia al exterior de las funciones de ingeniería y las actividades de investigación y desarrollo previamente realizadas por empresas locales. Esto se ve agravado ante el reducido gasto en ciencia y tecnología, que ha seguido oscilando en torno a medio punto del PIB (con algunas excepciones notorias, sobre todo Brasil y Cuba), y que se caracteriza por una muy baja participación del sector privado y la desvinculación entre investigación académica y actividad productiva. En este panorama sobresale el rápido crecimiento de la conectividad que se ha ido dando en los últimos años y que permitió que la red regional de Internet tuviese la expansión más acelerada del mundo. Sin embargo, es preocupante el desigual acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías. En este sentido, el riesgo de ampliación de la “brecha digital interna” es mayor en América Latina y el Caribe que entre la región y el mundo desarrollado.

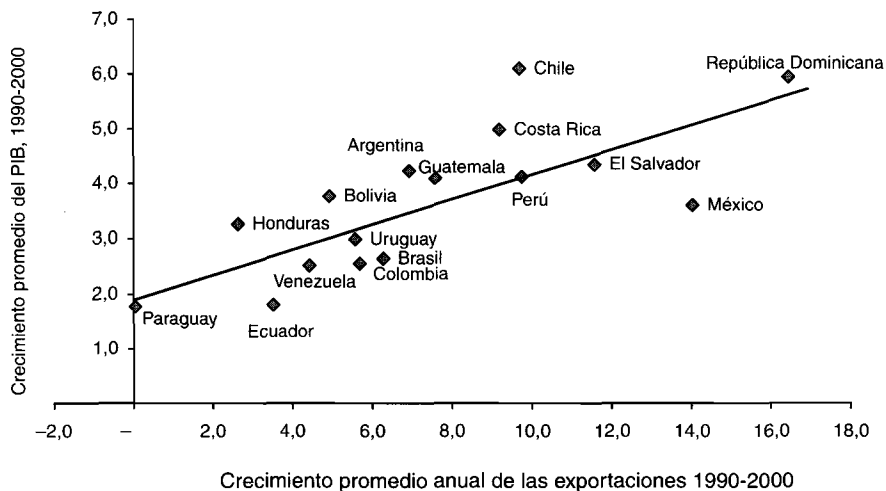
Debido a lo anterior, el efecto multiplicador y las externalidades tecnológicas provocadas por las actividades dinámicas, asociadas a las exportaciones y la inversión extranjera directa, han sido débiles. En este marco de insuficiente arrastre de los sectores dinámicos y de lento crecimiento económico global, la heterogeneidad estructural (dualismo) de los sectores productivos se ha acentuado: de hecho, actualmente hay muchas más empresas de “categoría mundial”, de las cuales la mayoría son subsidiarias de empresas transnacionales, en tanto que una proporción creciente del empleo se concentra en actividades informales de baja productividad. Esto último reviste gran relevancia, dado que en la última década siete de cada diez nuevos empleos en las áreas urbanas de América Latina y el Caribe se han creado en el sector informal.

3. Las corrientes migratorias internacionales

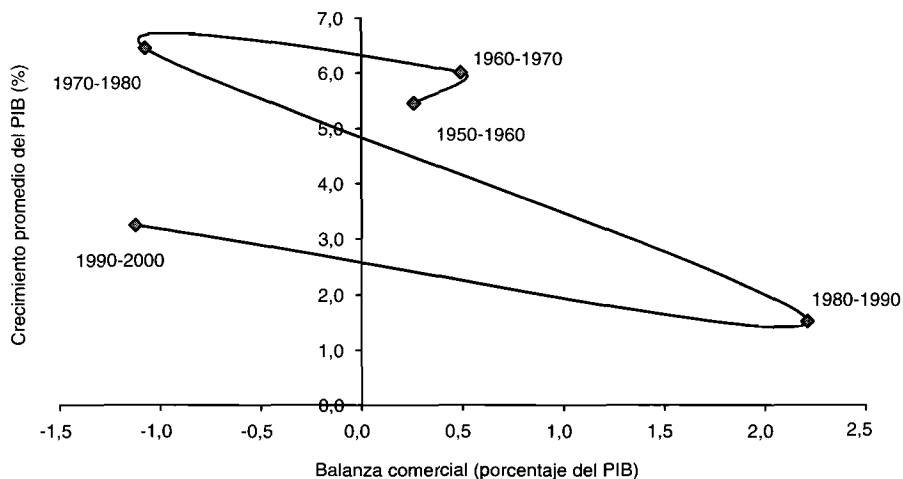
En América Latina y el Caribe coexisten dos patrones de migración internacional: la migración fuera de la región y la migración intrarregional. El primer patrón es el dominante y se orienta preferentemente hacia Estados Unidos, donde viven cerca de 15 millones de latinoamericanos y caribeños, que representan más de la mitad de la

Gráfico 1.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO,
EXPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL

A. Crecimiento de las exportaciones y crecimiento económico, 1990-2000



B. Balanza comercial y crecimiento económico



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

población inmigrante de ese país. Tomando en consideración ambos patrones, se estima que cerca de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento, cifra que representa un 13% de los migrantes a escala mundial.

La emigración hacia Estados Unidos ha ido en aumento, en medio de constantes revisiones y enmiendas de las normativas y políticas migratorias estadounidenses, y es un fenómeno que ocupa un lugar destacado en sus relaciones con los países de la región. Los inmigrantes de origen latino conforman un grupo heterogéneo. Los mexicanos, que superan los siete millones, son una evidente mayoría y equivalen a un 7% de la población actual de México. Aunque también son numerosos, los inmigrantes cubanos, dominicanos y salvadoreños no alcanzan al millón de personas; estos últimos equivalen a más del 10% de la población actual de El Salvador. Entre los oriundos de México y Centroamérica se observa una elevada proporción de personas con niveles relativamente bajos de calificación; entre los suramericanos y caribeños este perfil tiende a ser diferente, lo que explica su mayor inserción laboral en servicios profesionales y las menores diferencias con los estadounidenses. Los emigrantes hacia otros países suman poco más de 2 millones de personas. Algunos de los principales países de destino son Canadá, donde vive más de medio millón de inmigrantes; varios países europeos (España, Italia, Países Bajos y Reino Unido), y Australia y Japón.

La migración entre países de la región es de menor magnitud y su intensidad se redujo en las dos últimas décadas. Estas tendencias están signadas por la disminución del atractivo de dos de los principales países de destino (Argentina y Venezuela, en los que se concentraban casi dos tercios de la migración intrarregional), lo que no se ha visto compensado por el surgimiento de nuevos polos de atracción (entre los que se destacan Costa Rica, Chile y República Dominicana). Un rasgo distintivo del patrón de migración intrarregional es la existencia de territorios de tránsito en las rutas hacia el norte, lo que afecta a algunos países centroamericanos y México. En el Caribe se registra una intensa circulación de personas entre los territorios insulares.

Estos masivos flujos migratorios han acrecentado la importancia de las remesas enviadas por los migrantes a varios países de la región; éstas superaron los 17.000 millones de dólares en el 2000 y acusan una vertiginosa expansión. En valores absolutos se destacan las remesas enviadas a México (más de 6.500 millones de dólares en el 2000) y, en relación con el PIB o las exportaciones, las transferidas a El Salvador (13,6% y 47,8%, respectivamente, en el 2000), Nicaragua (13,4% y 34,1%), Jamaica (10,8% y 23,3%), República Dominicana (8,5% y 18,8%) y Ecuador (7,9% y 18,7%).

4. Sostenibilidad ambiental

América Latina y el Caribe sigue acumulando presiones derivadas de antiguos procesos productivos y de ocupación territorial. La mayor apertura al exterior ha generado dos presiones contrapuestas. Por un lado, el mayor deterioro del medio ambiente

como resultado del aumento del volumen de exportaciones de productos ambientalmente sensibles en los años noventa y, por el otro, las presiones sobre las empresas exportadoras para que adapten sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de los principales mercados de destino. En éstos, los consumidores han propiciado la consideración de la excelencia ambiental como un nuevo elemento de competitividad entre las empresas. Las tendencias descritas exigirán a la región modificar notablemente sus prácticas y regímenes ambientales, no sólo para responder a las señales provenientes de los mercados internacionales, sino también para velar por la conservación de su base productiva.

La reestructuración productiva y tecnológica suele tener consecuencias a mediano o largo plazo, que además son dinámicas, acumulativas y difíciles de cuantificar. Las nuevas tecnologías, la explotación de nuevos recursos naturales renovables y no renovables, la creación y la propagación de nuevas variedades biológicas y la emisión de nuevas sustancias tienen un gran impacto ambiental. Asimismo, hoy el potencial técnico para un manejo sostenible de los ecosistemas, el control de la contaminación ambiental, la adaptación de las tecnologías a las condiciones sociales y ecológicas locales, y el aumento exponencial de la producción de bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas son mayores que nunca. Algunas tendencias económicas y tecnológicas empiezan a ser favorables para el ambiente, sobre todo las que se observan en los sectores industrial y de servicios, e incluso en algunas nuevas actividades del sector primario.

Es difícil saber con precisión qué efectos ambientales ha tenido la inversión extranjera directa, ya que, si bien es un elemento clave de la definición de los grandes proyectos de explotación de recursos naturales, las empresas extranjeras pueden facilitar el proceso de transferencia y utilización de tecnologías que no provocan deterioro ambiental y perfeccionar la gestión del medio ambiente. Por otra parte, las repercusiones dependen de la estrategia de las empresas y de la normativa e institucionalidad ambiental del país receptor. En todo caso, la aún escasa evidencia disponible indica que la inversión extranjera directa tiene algunos efectos positivos en lo que respecta a la gestión ambiental.

Lamentablemente el escaso desarrollo institucional y la insuficiente capacidad de gestión ambiental de los países de la región han impedido mitigar plenamente los costos ambientales de la expansión económica y la concentración urbana registradas en las últimas décadas. Se requeriría, por tanto, un considerable fortalecimiento de la plataforma institucional y de la capacidad necesaria para controlar efectivamente las externalidades negativas. En el presupuesto ambiental público se aprecian los efectos de la fragilidad y la discontinuidad de la institucionalidad ambiental. Las donaciones y los créditos internacionales representan un porcentaje limitado de dicho presupuesto, sobre todo en los países más grandes, y ambos muestran una ten-

dencia decreciente. En los países de menor tamaño, especialmente del Caribe, la ayuda externa es fundamental.

Cabe destacar, por último, que América Latina y el Caribe es una región muy expuesta a fenómenos naturales que suelen tener graves consecuencias. Los desastres de origen climático ocurridos en los últimos años han puesto en evidencia la gran vulnerabilidad de muchos países, sobre todo de los insulares, atribuible a su insuficiente preparación y su limitada capacidad de respuesta. El patrón de desarrollo aplicado por la mayoría de los países, en los que se observa un alto índice de pobreza, una infraestructura inadecuada, una exclusión socioeconómica y un deterioro del ambiente, es un factor determinante de esta notable vulnerabilidad.

5. Rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social

Los rezagos sociales en América Latina y el Caribe se han vuelto más evidentes ante las demandas crecientes de competitividad, características de la tercera fase de globalización, y los nuevos riesgos derivados de la inestabilidad macroeconómica y la reestructuración productiva. Entre estos rezagos, los de mayor relevancia para una mejor inserción internacional son aquellos relacionados con educación, empleo y protección social.

Los países de la región continúan avanzando hacia la universalización de la educación primaria y han logrado aumentar la cobertura de la educación secundaria, hasta alcanzar en promedio un 70%, aunque con amplias disparidades, puesto que ésta fluctúa entre un 90% en Chile y menos de 45% en algunos países centroamericanos. A pesar de estos adelantos, la brecha existente en este ámbito entre la región, por una parte, y las economías desarrolladas y las economías emergentes de Asia, por otra, se ha ampliado, tanto en lo que respecta a la cobertura de la educación secundaria y superior como respecto al nivel de aprendizaje (*véase* el cuadro 1.3). Igualmente inquietante es el hecho de que las diferencias de cobertura existentes en la educación secundaria y superior entre los grupos de altos y bajos ingresos han tendido a ampliarse en la última década en la mayor parte de los países.

El acceso a redes de informática y medios audiovisuales se ha ido convirtiendo en un factor de creciente relevancia en lo que respecta a la producción de conocimientos y el desarrollo de capacidades esenciales para lograr una inserción adecuada en la sociedad de la información. Además, el empleo de estos medios permite otorgar más importancia a la capacidad de aprendizaje que a los conocimientos adquiridos. Aunque varios países realizan esfuerzos por proporcionar soportes informáticos para alumnos y profesores como parte de la infraestructura escolar, este proceso de transformación no es tan rápido como sería necesario; en efecto, debería acelerarse, dado que la escuela es el lugar más apropiado para superar la “brecha digital interna”. El mayor aprovechamiento de la industria cultural basada en medios audiovisuales para difun-

Cuadro 1.3
MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y TERCIARIA
 (En porcentajes)

	Enseñanza secundaria			Enseñanza terciaria		
	1985	1997	Aumento porcentual de la tasa de matrícula	1985	1997	Aumento porcentual de la tasa de matrícula
América Latina y el Caribe	50,2	62,2	12,0	15,8	19,4	3,6
Países de la OCDE	92,3	108,0	15,7	39,3	61,1	21,8
ERI de Asia ^a	57,3	73,1	15,8	14,8	30,5	15,7
Asia oriental y suroriental ^b	41,5	66,3	24,8	5,4	10,8	5,4

Fuente: Beverly Carlson (2001).

a ERI (Economías de reciente industrialización) de Asia: China, Hong Kong (región administrativa especial de China), Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia

b Sólo los países en desarrollo, con inclusión de las ERI de Asia.

dir contenidos educativos permite armonizar la lógica del consumo cultural mediático con la del aprendizaje en la escuela, ya que ambas se alimentan mutuamente. La escuela constituye, así, el espacio más propicio para asegurar, distribuir y democratizar el contacto con los nuevos medios y consumos interactivos y su utilización, tanto de los propios escolares como de las comunidades locales. En materia de empleo, cabe destacar que su evolución ha estado en gran medida condicionada por los patrones de especialización que se han individualizado en la región. Concretamente, el empleo ha crecido a un ritmo mucho más acelerado en México y los países centroamericanos y del Caribe que se han especializado en la exportación de manufacturas (3,6% anual a lo largo de los años noventa) que en los países suramericanos, en los que las exportaciones de productos basados en el uso intensivo de recursos naturales tienen un mayor peso (2,6% anual en el mismo período). Este patrón es aún más acentuado en la generación de empleo en sectores productivos de bienes transables, sobre todo industriales, que es dinámico en el primer grupo, en tanto que se estanca o retrocede en el segundo (véase el cuadro 1.4). Conforme a este patrón, los mayores aumentos del desempleo abierto se han producido en países suramericanos. En todo caso, la generación de empleos de calidad ha sido un problema muy difundido en la región, lo que queda en evidencia en la evolución del desempleo abierto y, especialmente, de la informalidad laboral.

Cabe señalar que estos cambios se han dado en forma paralela a una ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con altos y bajos niveles de escolaridad. Este patrón es relativamente general, por lo que no responde a las estructuras de especialización, sino más bien a la conjunción de cambios relacionados con el adelanto de

Cuadro 1.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL EMPLEO
TOTAL Y ASALARIADO EN LOS AÑOS NOVENTA
 (Tasas anuales promedio de variación)

País	Empleo total			Empleo asalariado		
	Total	Sector transable ^c	Sector no transable ^d	Total	Sector transable ^c	Sector no transable ^d
México y Centroamérica ^a	3,7	2,3 (4,0)	4,8 (2,8)	3,7	3,5 (4,8)	3,7 (2,9)
Suramérica ^b	2,9	1,2 (1,1)	3,6 (3,0)	2,9	0,9 (0,7)	3,6 (3,2)
Total América Latina	3,3	1,7 (2,3)	4,1 (3,0)	3,2	2,0 (2,4)	3,7 (3,1)

Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

b Incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

c Entre paréntesis se presentan las cifras referidas a la industria manufacturera.

d Entre paréntesis se presentan las cifras referidas a los servicios gubernamentales, sociales, comunales y personales.

las tecnologías –especialmente de la información y las comunicaciones– y de los nuevos patrones de transformación productiva. Entre éstos cabe señalar, en especial, la restructuración y expansión de ciertos servicios (sobre todo de los servicios financieros y a las empresas, e incluso de los servicios sociales, comunales y personales), proceso que dio origen a una demanda de personal con un alto grado de calificación.

Además, la tercera fase de globalización ha traído aparejada una demanda de sistemas laborales más flexibles, ya que la restructuración de las formas de organización del proceso productivo han impulsado el surgimiento de vínculos laborales heterogéneos. En este sentido, la flexibilidad de la relación laboral se está transformando en un requisito para la generación de empleo. Este proceso también obedece al reconocimiento y la búsqueda de una “adaptación normativa” al funcionamiento real de los mercados laborales de la región, en los que las actividades informales ocupan un lugar muy importante. Su carácter negativo radica fundamentalmente en que ha propiciado, a la vez que reconocido, la creación de empleos de mala calidad, lo que se refleja en la creciente expansión de la informalidad laboral y en el aumento de los empleos temporales, en la reducción de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores empleados en empresas pequeñas e incluso, en algunos países, en el alza de la proporción de trabajadores sin contrato de trabajo.

Los sistemas de seguridad y asistencia social de la región se ven afectados simultáneamente por problemas derivados de la cobertura inadecuada de los sistemas desarrollados en el pasado y por los nuevos retos que imponen, por una parte, la dinámica demográfica y epidemiológica y, por otra, la globalización, y la volatilidad macroeconómica e inestabilidad y precariedad del empleo y los ingresos laborales que ésta provoca. Los mayores riesgos macro y microeconómicos se han traducido, por tanto, en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección social ante sistemas insuficientemente desarrollados.

Los sectores pobres o cercanos a la línea de pobreza presentan una muy alta vulnerabilidad ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares. En efecto, además de que el 35% de éstos (44% de la población) se encuentra ya en situación de pobreza, en la mayoría de los países hay una alta proporción de hogares (de 25% a 30%) muy expuestos a caer en la pobreza, ya que sus ingresos oscilan entre el equivalente de una y dos líneas de pobreza. Las tendencias distributivas, en general adversas, que siguen predominando en la región han afectado en algunos casos a los sectores pobres, en otros a los grupos de ingreso medio y, en algunos países, a ambos.

La magnitud y la profundidad del riesgo social y económico imperante en la región son tales que ponen a prueba la capacidad fiscal para encarar las exigencias que impone su manejo. Ante las restricciones fiscales, más severas en un contexto de apertura, se ha recurrido cada vez más al financiamiento de la protección social mediante esquemas que privilegian la relación beneficio-contribución (esquemas de aseguramiento). Estas medidas, que reducen el potencial redistributivo del sistema, influyen negativamente en la equidad. En varios países se han creado programas especiales de ocupación e ingresos, con el fin de superar los problemas críticos que provocan en los sectores sociales más pobres la incertidumbre macroeconómica y la inestabilidad laboral. El sistema de más amplia aplicación en los países industrializados para hacer frente a estos problemas, los seguros de desempleo, aún muestra un desarrollo incipiente en la región.

V. LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Estos hechos plantean grandes desafíos que, para ser superados, exigen esfuerzos importantes de los países de la región, pero también un contexto internacional favorable para que fructifiquen. La globalización ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar en la consecución de tres objetivos esenciales en el plano internacional: garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales, superar gradualmente las asimetrías del orden mundial y construir una agenda social internacional basada en los derechos. En relación con el primero de éstos, se observa un contraste entre el reconocimiento creciente de la importancia de los bienes públicos globales y la

debilidad de las estructuras internacionales destinadas a suministrarlos. A su vez, la marcada tendencia a la desigualdad derivada de las asimetrías del orden mundial lleva a reconocer que la aplicación de las mismas medidas a distintas situaciones puede traducirse en una acentuación de las desigualdades. Por consiguiente, el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, constituye una guía más adecuada para la construcción de un mejor orden global que la “nivelación del campo de juego”, el concepto que ha guiado el reordenamiento económico internacional de los últimos años. El desarrollo de una agenda social internacional, por su parte, exige que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por tanto, como depositarios de derechos. Dicha agenda debe responder, asimismo, al reto de conciliar los principios de igualdad con el “derecho a ser diferente”.

1. Los principios del nuevo ordenamiento global

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de los tres objetivos anteriores, por lo que su fortalecimiento debería consistir fundamentalmente en el desarrollo de *instituciones globales respetuosas de la diversidad*. El objetivo de estas instituciones debería ser la articulación de la interdependencia, pero respetando a la vez las responsabilidades y políticas nacionales, ya que la soberanía sigue recayendo en los pueblos organizados en naciones. Además, este principio es el único consistente con el fomento de la democracia como valor universal, que requiere que los procesos nacionales de representación y participación determinen (teniendo presentes, como es obvio, las condiciones externas) las estrategias de desarrollo y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora. En respuesta a estas fuerzas se hace necesario, entonces, fomentar la *complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional*. Dicho marco debe consistir en una red de instituciones mundiales y regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Las instituciones regionales, al igual que las subregionales, cumplen un papel muy importante de intermediación entre los órdenes global y nacional, lo que obedece a cuatro razones diferentes: la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea; la desigualdad entre los actores que participan en los procesos globales, y que obliga a crear entidades que representen a la región; el mayor “sentido de pertenencia” que despiertan las instituciones regionales y subregionales, y el hecho de que los espacios de autonomía efectiva de las políticas económicas se han visto desplazados en algunas áreas (la macroeconómica, entre otras) de la esfera nacional a la subregional o regional.

El reordenamiento internacional debe garantizar, por último, una *participación equitativa de los países en desarrollo y reglas adecuadas de gobernabilidad*. En el caso de los países pobres y pequeños, la aplicación de este principio exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional, como también la organización de dichos países en torno a sus instituciones regionales o subregionales. Por último, la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad impone la necesidad de velar por el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños, en el ordenamiento internacional, institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas y fortalecer la auditoría a través de instituciones que den confianza a todos los actores.

2. El componente global de la agenda¹

La provisión de bienes públicos globales abarca una amplia gama de temas relacionados con la interdependencia creciente que caracteriza al mundo actual: la defensa de los derechos humanos –en su doble dimensión de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales–, la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo ambiental sostenible, la estabilidad macroeconómica y financiera mundial y la lucha contra las pandemias y el control de la delincuencia internacional. En la agenda propuesta abordamos específicamente sólo dos de estos temas: la estabilidad macroeconómica internacional y el desarrollo sostenible. La considerable importancia que la Cepal otorga a la corrección de las asimetrías internacionales justifica un estudio más detallado de sus tres dimensiones: la dimensión financiera y macroeconómica, la productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. La propuesta culmina con algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos.

En los últimos años se ha tomado mayor conciencia del hecho de que *la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global*, con externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y que evitan las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio. Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes. El primero es el desarrollo de instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de los países industrializados. El segundo es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica. El tercero es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión pruden-

1. El conjunto de las acciones propuestas en el componente global de la agenda se desarrolla extensamente en el libro *Globalización y desarrollo* (Cepal, 2003b).

ciales de los mercados financieros, y de provisión de información a los mercados. Por último, aunque no se trate de un bien público de alcance global, la cooperación internacional en materia tributaria tiene una trascendencia creciente, dada la asimetría vigente en la movilidad de los factores de producción.

Hoy es evidente que *el desarrollo sostenible es también un bien público global*. Uno de los temas más relevantes es la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción. En particular, la eficiencia energética debe contribuir a la constitución de una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto puede dar impulso a esta estrategia, ya que representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales de alcance global. Una segunda esfera de acción es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica, que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes. En lo que respecta a los recursos genéticos, es preciso propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología. Para establecer mecanismos como los mencionados hay que movilizar recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El criterio rector debe ser que quien contamina paga, pero es necesario permitir que la mitigación tenga lugar en otro espacio geográfico, mediante la creación de mercados de servicios ambientales. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Todo esto requiere mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional, incluidas las normas sobre propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible.

Aparte de los temas sistémicos, la reforma internacional debe centrarse en la *corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas* del orden mundial, con un enfoque integral. Sus objetivos deben ser modificar el acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y abrir espacios para que adopten políticas macroeconómicas anticíclicas. Si bien los países en desarrollo deben seguir teniendo plena autonomía para el manejo de su cuenta de capitales, los organismos financieros internacionales deberían estimularlos para que tomen medidas restrictivas del endeudamiento externo durante los períodos de auge, orientadas a evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional debe ir convirtiéndose gradualmente en un (cuasi) prestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones, en lugar de emplear los mecanismos de financiamiento especiales vigentes, que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados. El control de los problemas de riesgo moral descansa en la supervisión macroeconómica preventiva y en un buen régimen regulatorio, que podrían complementarse

con un elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional: un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento. El fortalecimiento de la banca multilateral de desarrollo es otro componente de esta estrategia, ya que los bancos que la integran han demostrado ser esenciales para garantizar la provisión de financiamiento en situaciones adversas. El último elemento de esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el “sentido de pertenencia” de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme.

La transmisión de los impulsos productivos y tecnológicos desde el mundo industrializado hacia los países en desarrollo tiene lugar a través de dos procesos básicos: el traslado gradual hacia estos últimos de la producción de materias primas, de actividades industriales maduras y de la demanda de servicios más estandarizados y, por otro lado, la transferencia de tecnología y la participación creciente de los países en desarrollo en su producción y en las ramas productivas con mayor contenido tecnológico. La agenda comercial internacional debe estar orientada a la consecución del primero de estos propósitos, pero a largo plazo la *superación de las asimetrías productivas y tecnológicas* depende del segundo. Los elementos principales de la agenda comercial son bien conocidos. A ellos cabe agregar el análisis de los espacios de que disponen los países para la adopción de políticas de creación de competitividad sistémica y de diversificación productiva. Este tema debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la “Ronda de Desarrollo” iniciada en Doha. En la región, las negociaciones multilaterales se conjugan con varios otros procesos de negociación con países industrializados. El ALCA es el esfuerzo más ambicioso en este campo, aunque vale recordar que el libre comercio no es suficiente para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo de los países. En tal sentido, la experiencia indica que se necesitan por lo menos otros dos tipos de políticas: las orientadas a facilitar la movilidad internacional de la mano de obra y la transferencia de recursos de las regiones más adelantadas a las más atrasadas, como se planteó en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001.

La extensión de la agenda de negociaciones de la OMC con el fin de incluir nuevos temas ha sido objeto de un vasto debate y entre ellos se destacan el acuerdo multilateral de inversiones y el acuerdo sobre competencia global. No es evidente, empero, que la OMC sea la instancia apropiada para instrumentarlos. La aplicación a todos los miembros de la OMC de las disciplinas multilaterales en materia de propiedad intelectual es otro tema crítico. Como el desarrollo tecnológico es la actividad que más se concentra en los países industrializados, esta forma de protección, y la redistribución de recursos que conlleva, refuerza una de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía internacional. Los acuerdos adoptados recientemente en Doha, respecto de la salud, representan un importante adelanto, ya que ilustran un principio más

general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual.

No existe justificación teórica para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la *movilidad internacional de la mano de obra*. La liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos, ya que perjudica a los factores de menor movilidad, en particular la mano de obra menos calificada. Además, drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas del mundo actual: el tráfico de trabajadores y otras personas. Una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. Un primer paso sería ampliar la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, y que entró en vigencia el 1 de julio de 2003, tres meses después de que fuese ratificada por el vigésimo país (Guatemala). De esos veinte países, además de Guatemala, otros seis son de América Latina y el Caribe. Asimismo, el tema de la migración debe formar parte de la agenda hemisférica, de los acuerdos multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y de los procesos de integración regional. Existe, además, una amplia gama de negociaciones y convenios bilaterales que pueden contribuir al propósito de aumentar las posibilidades de migración internacional. Un ejemplo reciente y promisorio es el inicio de un diálogo entre México y Estados Unidos sobre este tema. Todos estos acuerdos deben incrementar la movilidad temporal y permanente de los trabajadores y avanzar en otras áreas estrechamente vinculadas, como la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales.

Uno de los principales adelantos que ha traído aparejado la globalización ha sido la gradual extensión de valores y principios éticos, como los derechos humanos, la equidad, la democracia y el respeto por la diversidad étnica y cultural. Entre los temas más específicamente relacionados con el desarrollo social, sobresalen los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el marco de este Pacto, la construcción de la *agenda social internacional* se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por tanto, como depositario de derechos. Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un todo indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, se reconoce que el ejercicio de los primeros difícilmente puede ser automático y exige esfuerzos económicos y políticos importantes, que garanticen su concreción progresiva. Por este motivo, la exigibilidad

de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento a una exigibilidad política mucho más clara. Esta última puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por tanto, es fundamental establecer alianzas entre los múltiples actores. Conscientes de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Pacto Mundial, para promover el respeto de los derechos humanos. Esta iniciativa y otras de la sociedad civil deben contribuir a la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

3. El papel crítico del espacio regional

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que ostenta mayores progresos en materia de integración regional. La renovación del compromiso político en estos procesos es una meta imperativa, que no entra en conflicto con negociaciones comerciales más amplias, incluidas las correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas y las de carácter global. De hecho, la vigencia de los procesos de integración regional en el marco de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su propia profundización.

La *cooperación macroeconómica* se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo, se observan adelantos en todos los acuerdos subregionales vigentes, que deben seguir reforzándose sobre la base del diálogo, el intercambio de información y la adopción de reglas macroeconómicas comunes que propicien la institucionalización del examen de pares con fines preventivos y el diseño de mecanismos más estrictos de coordinación macroeconómica y de regulación y supervisión prudenciales de los sistemas financieros nacionales.

Se debe prestar igual atención al *fortalecimiento de las instituciones financieras* regionales y subregionales. En este campo, América Latina y el Caribe cuenta con un rico acervo, ya que tiene una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; la Corporación Andina de Fomento, CAF; el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE; el Banco de Desarrollo del Caribe, BDC, y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, Fonplata). A su vez, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una

expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (*swaps* cambiarios) entre los bancos centrales.

La expansión del comercio crea también una mayor necesidad de *armonización de los distintos sistemas regulatorios*. Ya se ha observado cierto progreso en varios campos, pero es conveniente avanzar en lo que respecta a las normas sobre el fomento de la competencia y la regulación de los servicios públicos. Cabe señalar que a medida que se consoliden mercados comunes y se desarrolle un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos sobre competencia y, a la larga, la adopción de políticas comunes al respecto, sin lugar a dudas prevalecerán sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitiría, además, hacer frente con mayor eficacia a las posibles prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional revela la importancia de emprender acciones conjuntas para desarrollar tales sectores. La adopción de medidas de esta índole debe apuntar a la creación de sistemas de innovación de carácter subregional y regional, y conducir a la adopción de esquemas más amplios de *cooperación en materia educativa, y de investigación y desarrollo tecnológico*. La conformación de fondos regionales de promoción de estas actividades, siguiendo el ejemplo del Fondo de Ciencia y Tecnología creado por iniciativa de Brasil, debe formar parte de este proceso.

En el área de la infraestructura física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y telecomunicaciones, es esencial establecer redes de infraestructura y sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. El acuerdo sobre *integración física* que se decidió en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (2000) y el Plan Puebla-Panamá en el área mesoamericana representan los progresos más importantes en esta dirección. La elaboración de varios planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de esta nueva concepción del espacio derivada de la integración.

En el caso del *desarrollo sostenible*, la singularidad de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza y relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales como en el riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. La posible valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales merece una mención especial. Las medidas tendientes a proyectar esta singularidad, dar cohesión al esfuerzo regional para proteger los ecosistemas compartidos y conseguir el apoyo de todos los países con tal propósito constituyen el punto de partida de una agenda regional inspirada en el objetivo de reforzar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes y valiosos desde una perspectiva global. La estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá someterse a un proceso de reforma gradual que permita aunar las visiones regionales y subregionales en los debates globales sobre desarrollo sostenible.

En *materia social*, parece preferible plantearse objetivos limitados y concretos, pero de alcance profundo. Hay dos áreas de particular importancia. La primera es la protección de los trabajadores migrantes y de sus familias, mediante acuerdos que permitan trasladar los beneficios de los fondos de protección social de un país a otro. La segunda es la educación. En este campo se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y la conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, con el fin de compartir buenas prácticas y estándares. Además de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían reforzar los regímenes de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos. En otro terreno, también es importante educar para la integración regional y así formar individuos más conscientes de su pertenencia a una región con una cultura y una historia comunes y un destino compartido.

Por último, cabe destacar que las cláusulas democráticas de los acuerdos de integración y los foros que sirven actualmente de marco a los encuentros de los jefes de Estado de la región, así como los parlamentos subregionales y latinoamericano, son los cimientos de una ambiciosa agenda de *integración política* que se encuentra apenas en sus primeras etapas.

4. La agenda nacional

Toda estrategia nacional de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política, sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y eficiente. Estos son, también, factores básicos de un clima adecuado de inversión. Si bien estos elementos institucionales de carácter general constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo, no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo, ni permiten hacer frente a las antiguas y nuevas formas de vulnerabilidad social y ambiental. Por este motivo, las estrategias que adopten los países deben tener como mínimo otros cuatro elementos: políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; estrategias orientadas al desarrollo de la competitividad sistémica; reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental, y políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social. En estos ámbitos no existen modelos únicos, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia (Ocampo, 2001a).

La experiencia de América Latina y el Caribe en el último cuarto del siglo xx demuestra que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales. En consecuencia, la *estrategia macroeconómica* debería centrarse en evitar los déficit insostenibles, públicos y privados; vigilar los

desajustes financieros, tanto en los flujos como en la estructura de los balances, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía. El logro de este conjunto de objetivos supone importantes disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad ni un sistema de gestión macroeconómica de validez universal. La historia reciente demuestra que el manejo prudente de la flexibilidad es, a la larga, un mejor instrumento que la adopción de reglas excesivamente rígidas, como medio para despertar confianza en las autoridades macroeconómicas.

Dentro de este marco, las autoridades deberían fijarse como meta la ampliación del horizonte temporal de la gestión macroeconómica, para lo cual es necesario enmarcar su quehacer en el conjunto del ciclo económico. Esto implica rescatar los márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, basadas en políticas fiscales plurianuales, en las que se establezcan objetivos de déficit o endeudamiento público de carácter estructural; un manejo anticíclico de las tasas de interés, facilitado por márgenes adecuados de flexibilidad cambiaria (que varían de acuerdo con el tamaño de los países y el grado de profundidad de los mercados de capitales), y un manejo igualmente contracíclico de las regulaciones prudenciales a los sectores financieros y a los flujos internacionales de capital. Este tipo de gestión macroeconómica debe recibir el respaldo explícito de las instituciones financieras internacionales. Los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos para la inversión en capital fijo.

A largo plazo, el crecimiento económico desde el punto de vista macro depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el desempeño de las funciones públicas, de un tipo de cambio competitivo, de tasas de interés reales moderadas y de un desarrollo financiero profundo. La política macroeconómica debe estar orientada al logro de los tres primeros propósitos. El objetivo del desarrollo financiero profundo es proveer recursos para el financiamiento de la inversión, con plazos y costos adecuados. La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha dado los resultados esperados, en términos de profundización o de reducción de los altos costos de intermediación; por consiguiente, el sector público sigue teniendo una importante función que cumplir en este ámbito: proporcionar los servicios financieros que el sector privado suministra en escala inadecuada y, sobre todo, facilitar la creación de nuevos agentes y segmentos del mercado de capitales. Por otra parte, el incremento del ahorro público, la adopción de incentivos al ahorro de las empresas, sobre todo los relacionados con la retención de utilidades, y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, especialmente con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional.

El crecimiento económico es inseparable de la constante transformación de las estructuras productivas. Este proceso no es un resultado automático de un buen desempeño macroeconómico ni se produce en forma armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades, procesos de aprendizaje tecnológico y creación de redes comerciales, todo lo cual tiene altos costos de coordinación. Por tanto, la transformación de las estructuras productivas debe ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo y orientarse fundamentalmente a la *creación de competitividad sistémica*, sobre la base de tres elementos básicos: el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidad tecnológica, el apoyo de la diversificación y la creación de encadenamientos productivos, y la provisión de servicios de infraestructura de calidad.

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones públicas y privadas en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología. Estas inversiones deben formar parte de una estrategia encabezada por el sector público, pero con amplia participación de las asociaciones empresariales e instrumentada a través de múltiples formas de colaboración entre el Estado y el sector privado, cuyo objetivo sea crear sistemas de innovación dinámicos. En vista de la importancia intrínseca y el carácter transversal de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, los esfuerzos destinados a garantizar el uso activo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político son un componente destacado de los sistemas actuales de innovación.

En el contexto actual de las economías de la región, la estrategia de diversificación productiva tiene tres prioridades claras: la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige una intensa diplomacia comercial y el desarrollo de servicios competitivos y de buena calidad que den respaldo a las actividades exportadoras (financiamiento, seguros, promoción y certificación); la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos con la producción de las ramas de actividad nacionales orientadas al mercado internacional o con alta participación de inversión extranjera directa, es decir, de “políticas de encadenamientos”, y la prestación de apoyo a la formación de conglomerados productivos (*clusters*), en respuesta al creciente dinamismo de los espacios locales y a la necesidad de integrar a las pequeñas y medianas empresas en la producción para el mercado internacional.

El tercer elemento de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países se han logrado avances importantes mediante diversas combinaciones público-privadas, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con diferencias entre un país y otro, en los servicios de energía (electricidad y gas). Las prioridades en este campo son la mejora sustancial de la infraestructura vial, la co-

rección del déficit regulatorio en la provisión de los servicios correspondientes y el incremento de eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando directamente dichos servicios.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren nuevas instituciones, cuyo desarrollo exigirá un intenso proceso de aprendizaje. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y sobre los procesos multisectoriales en el del segundo. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en claros vínculos entre incentivos y resultados, para evitar la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de las empresas beneficiarias. Asimismo, se deben incluir, en forma pragmática, diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, seleccionados a partir de visiones estratégicas compartidas por los sectores público y privado.

La agenda de sostenibilidad ambiental ha ido permeando gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las prácticas empresariales de los países de la región, en claro reconocimiento de las *prioridades de la agenda ambiental*. El concepto de desarrollo sostenible se ha ido incorporando también a los programas de educación, y el cambio en la percepción social de los problemas ambientales ha hecho tomar más conciencia a los ciudadanos y los ha llevado a adquirir mayores compromisos en este campo. Los principales escollos que se siguen presentando en esta área son de carácter institucional y financiero, unidos a la percepción existente en las esferas económicas de los países de la región de que la sostenibilidad ambiental representa un gasto, en lugar de una oportunidad.

En lo que respecta a los mecanismos institucionales, hay que consolidar marcos regulatorios claros y coherentes, y lograr un nivel de gasto público estable que permita amplias sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada. A partir de los medios de gestión vigentes, es necesario impulsar el desarrollo de una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración de las áreas económica y ambiental. Una de las actividades más promisorias en este campo es la creación de auténticos mercados nacionales y regionales de servicios ambientales, siguiendo el ejemplo pionero del mecanismo de desarrollo limpio contemplado en el Protocolo de Kyoto.

La aplicación de una estrategia más dinámica de desarrollo sostenible exige la asignación de un mayor volumen de recursos públicos a las actividades pertinentes. En este campo existen posibilidades de aplicar “impuestos verdes”, como se ha hecho en algunos países industrializados. La reducción de los subsidios públicos a las actividades contaminantes es otro objetivo importante. Además, es necesario integrar las políticas ambientales explícitas e implícitas, y vincularlas a políticas económicas de carácter sectorial y a los patrones de cambio estructural que éstas inducen, entre otras cosas en materia de eficiencia energética.

Por otra parte, para una articulación efectiva de las agendas económica y ambiental, es imprescindible dejar de aplicar una agenda reactiva para adoptar una agenda positiva en lo que respecta a la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. Con tal objeto, convendría identificar las oportunidades que ofrece la agenda ambiental global, en particular las relacionadas con la provisión de servicios ambientales globales, las creadas por el mecanismo de desarrollo limpio y las orientadas a acelerar el progreso científico y tecnológico a partir del uso sostenible de los recursos bióticos, del mejor conocimiento de los recursos naturales de la región y del desarrollo de tecnologías propias, a fin de poder explotarlos en forma sostenible. Esto supone también un uso intensivo de la inversión extranjera como canal de transferencia de tecnologías limpias, la exportación de bienes y servicios con un alto componente ambiental y el fomento de los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por los consumidores de los países desarrollados.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por ello es indispensable no sólo elevar el valor agregado de esas exportaciones, sino también reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades. A lo anterior se une la necesidad de establecer sólidos vínculos operativos con las autoridades locales para la solución de problemas ambientales prioritarios, el manejo de recursos hídricos y de residuos sólidos, el ordenamiento ecológico del territorio y la gestión urbana. Todo lo anterior impone la descentralización de políticas e instrumentos de gestión ambiental y una distribución más equilibrada del gasto público y de la inversión privada en el nivel territorial y local.

Debido a la globalización, se ha acentuado la necesidad de desarrollar sistemas económicos más competitivos, cautelar la interrelación entre competitividad y empleo, y reaccionar ante los nuevos riesgos sociales. Por tanto, las *políticas sociales activas* deben estar concentradas en tres áreas: educación, empleo y protección social. Los progresos en estos tres campos se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción generacional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que, con la globalización, se hace más imperioso contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El empleo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define las posibilidades de consumo. Entre los riesgos que enfrenta la población figuran los que plantean la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo provocado en muchos sectores por la competencia internacional.

En materia de educación, es preciso avanzar hacia la cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad que existen en función del origen socioeconómico de los estudiantes. Para responder a estos desafíos se requieren diversas medidas: programas de estudios más pertinentes, uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas, programas focalizados en zonas de menor rendimiento escolar y canalización de recursos públicos en una medida equivalente por lo menos a los estándares de la OCDE (5% del PIB), entre otras. A su vez, la inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje, que actualmente consisten, en particular, en el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, no basta con modernizar los soportes educativos; aún más necesario es desarrollar las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la habilidad de distinguir entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información.

El primer desafío en materia de empleo es el pleno respeto a la Declaración de Principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo. Las políticas laborales activas deben formularse a partir del reconocimiento de que la creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen, por tanto, brindar a los trabajadores la oportunidad de adaptarse al cambio técnico, mediante una política agresiva de capacitación laboral y de apoyo a la modernización de las pequeñas empresas y microempresas. Los Ministerios de Trabajo deben adoptar una política que ayude a fomentar, además, la autorregulación de los actores sociales (diálogo social) y en la que se preste atención preferencial a los trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados), para lo cual deben recuperar su papel de entidades rectoras de la política laboral.

El desarrollo de sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Para fortalecer la universalidad es preciso reducir la profunda falta de equidad en lo que respecta al acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo. La protección social adolece de grandes deficiencias. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales se suma ahora la necesidad de encarar la protección ante nuevos problemas, entre otros, la vulnerabilidad laboral y de ingresos. Sin embargo, la amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales. Por este motivo, resulta prioritario instrumentar mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con

las variadas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección contra perturbaciones macroeconómicas de origen externo o interno.

VI. EL CONTENIDO DEL LIBRO

Los capítulos que siguen tienen una estructura común, con las especificidades propias del tema respectivo. De acuerdo con dicha estructura, cada capítulo consta de un primer grupo de secciones en el que se profundiza en el diagnóstico, y un segundo grupo, compuesto por una o más secciones, en el que se presentan propuestas de política pública que detallan el contenido de la agenda precedente. Así, en el capítulo 2 se analiza la relación entre las nuevas formas de vulnerabilidad externa asociadas a la volatilidad de los movimientos de capitales y la política macroeconómica. Seguidamente, se presentan diversas iniciativas para el desarrollo de políticas macroeconómicas anticíclicas como medio para enfrentar la volatilidad financiera y varias propuestas, en los planos regional e internacional, para el fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera.

Los siguientes tres capítulos se abocan a los temas de comercio e inversión, innovación tecnológica y desarrollo social. En el capítulo 3 se examinan la dinámica de la especialización comercial de la región y de los flujos de inversión extranjera directa, así como la evolución de las diferentes estrategias empresariales que se aprecian en la región. En la segunda parte del capítulo se propone una agenda de políticas para una mejor inserción en la economía mundial, distinguiendo las medidas que convendría aplicar en los ámbitos nacional, regional y global. En el capítulo 4 se analizan las transformaciones que han experimentado los sistemas de innovación y se consideran los desafíos estratégicos que enfrentan los países de la región para lograr un desarrollo tecnológico sostenido sobre el cual basar su competitividad sistémica y modernizar sus aparatos productivos. La segunda parte del capítulo establece lineamientos de políticas activas para fortalecer los sistemas de innovación nacionales y regional y negociar los derechos de propiedad intelectual en el ámbito internacional. El capítulo 5 trata el tema del desarrollo social en el contexto de la actual fase de globalización que, por un lado, ha vuelto más evidentes los rezagos sociales que persisten en la región y, por otro, ha dado origen a nuevos problemas asociados principalmente a la vulnerabilidad de las condiciones laborales. En la parte de propuestas se destaca que educación, empleo y protección social constituyen los ejes de una política social activa frente a la globalización, que debe materializarse en acciones en los planos nacional, regional y global.

En el capítulo 6 se examinan los acontecimientos relevantes en la sostenibilidad y gestión del medio ambiente asociados a la globalización, en particular aquellos vinculados con los cambios registrados en los flujos de comercio, inversión y tecnología. Las propuestas están centradas en el fortalecimiento institucional para una mejor

gestión del medio ambiente, tanto en la esfera nacional como regional, y para afrontar los nuevos desafíos que emergen del reconocimiento de la mayor interdependencia ambiental a escala global.

A su vez, en el capítulo 7 se analizan el carácter interactivo de la migración y la globalización, la persistencia de barreras y dificultades que restringen la movilidad de la mano de obra y los patrones migratorios vigentes en la región. En la segunda parte del capítulo se formulan propuestas para mejorar la gobernabilidad de la migración internacional, fortalecer los vínculos entre los países de origen y los emigrados y prevenir los principales riesgos asociados a la migración internacional.

Por último, las economías de pequeño tamaño del Caribe de habla inglesa presentan especificidades de carácter estructural, razón por la cual se ha destinado un capítulo separado para su análisis (capítulo 8). En este capítulo se analizan las ventajas e inconvenientes derivados del tamaño y las principales fuentes de vulnerabilidad de las pequeñas economías en el contexto de la globalización. En la segunda parte se examinan los sucesos recientes de las economías de la Caricom y se proponen medidas para aprovechar las oportunidades y conjugar las amenazas en el nivel de cada economía y, complementariamente, aumentar sus márgenes de maniobra a partir de una estrategia de regionalismo abierto.

Capítulo 2

VULNERABILIDAD EXTERNA Y POLÍTICA MACROECONÓMICA

La volatilidad de los flujos de capitales característica de la tercera fase de globalización se ha reflejado en América Latina y el Caribe en una marcada inestabilidad del crecimiento económico. Por tanto, las autoridades han tenido problemas para garantizar la estabilidad real de las economías frente a las acentuadas variaciones de la liquidez internacional. Esto obedece no sólo a problemas propios del manejo macroeconómico procíclico que se ha tendido a generalizar en la región, sino también a la ausencia de una institucionalidad financiera internacional apropiada, que ayude a corregir la inestabilidad de los mercados financieros y las enormes asimetrías propias del desarrollo financiero y del comportamiento macroeconómico de los países desarrollados y en desarrollo.

En este capítulo se analiza la relación entre las nuevas formas de vulnerabilidad externa asociadas a la volatilidad de los movimientos de capitales y la política macroeconómica. En las dos primeras secciones se examinan, respectivamente, la evolución del monto y la composición de los flujos de financiamiento externo recibidos por la región, y el manejo procíclico de las políticas macroeconómicas que acompañó a los marcados ciclos económicos del último decenio. En la tercera sección se señalan las carencias y limitaciones del sistema internacional en materias financieras y macroeconómicas. Sobre la base de estas consideraciones, en las dos secciones finales se describen en detalle algunos elementos de las agendas nacional (sección cuarta) e internacional (sección quinta), destinados a hacer frente a esta volatilidad.

I. COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LA VULNERABILIDAD

Durante la tercera fase de globalización, la situación macroeconómica de los países de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a las fluctuaciones de los flujos de capitales hacia la región. En la segunda mitad de la década de 1970 y a comienzos de los años ochenta, los países de la región recibieron un volumen masivo de créditos externos. A partir de 1982, dichos flujos se interrumpieron bruscamente, dando paso a una fase de escasez grave y generalizada de financiamiento externo. Entre 1991 y 1994 se produjo una nueva oleada de ingreso de capitales,

seguida, a fines de 1994 y principios de 1995, de otra fuerte contracción, que afectó especialmente a México, pero que también impactó sobre Argentina y Uruguay (FMI, 1999b). A esta contracción le siguió un nuevo período de abundancia de financiamiento externo en 1996 y 1997. A partir de la crisis asiática, que se desencadenó en el segundo semestre de 1997 y la posterior crisis de la Federación de Rusia en agosto de 1998, los mercados de capitales relevantes para la región se mantuvieron volátiles. Esta inestabilidad, unida al estancamiento de la inversión extranjera directa a niveles relativamente altos, pero inferiores al máximo alcanzado en 1999, a la fuerte desaceleración de las economías estadounidense y mundial, al contagio regional de las crisis de Argentina y las turbulencias originadas en Brasil, y a los bajos precios reales de varios productos de exportación de la región, plantea interrogantes acerca de la viabilidad de, en el futuro inmediato, volver a atraer flujos en las magnitudes que se necesitan para asegurar el crecimiento dinámico de las economías de la región.

Durante la década de 1970, la expansión del crédito internacional permitió a las economías crecer con elevados déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con estructuras de gastos y precios relativos insostenibles, que culminaron en la crisis de la deuda. En los años ochenta, el paso de una transferencia neta de recursos positiva a una transferencia notablemente negativa se tradujo en una “década perdida” en materia de crecimiento económico. La expansión del producto, a una tasa media anual de 5,5% en los años setenta, fue seguida por graves crisis externas, fiscales y financieras, que condujeron a la adopción de una serie de programas de ajuste y estabilización, los cuales ejercieron importante influencia en el bajo crecimiento del PIB regional (1,2% anual).

En los años noventa, el renovado pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración o franca recesión. La consecuencia neta fue un crecimiento regional inestable y mediocre, del 2,3% anual en promedio entre 1990 y 2002, dividido en dos grandes fases: una de crecimiento, entre 1990 y 1997, a ritmos en cualquier caso inferiores a los de las tres décadas previas a la crisis de la deuda (3,0% promedio anual entre 1990 y 1997 *versus* 5,6% entre 1950 y 1980); la otra fase fue de fuerte desaceleración (1,2% promedio anual entre 1998 y 2002) y puede caracterizarse correctamente como una nueva media década perdida, ya que la producción por habitante en 2002 se ubicó dos puntos porcentuales por debajo del nivel de 1997. Aunque la fuerte contracción de Argentina explica en gran parte este resultado reciente, el lento crecimiento es un fenómeno mucho más amplio. La mitad de los países de la región ha tenido en el último lustro una contracción de su producción por habitante y todos los fenómenos de rápido crecimiento económico de los años noventa se han detenido.

Aunque notables por sí mismos, los logros en materia de control del déficit fiscal, reducción de la inflación y aumento de la credibilidad de las autoridades macroeconómicas que alcanzó la región en los años noventa no se han traducido, por tanto, en procesos de crecimiento económico dinámicos y estables en la mayoría de los países.

Las causas de un fenómeno tan generalizado sólo pueden buscarse en una fuente común: la economía internacional y, muy especialmente, el comportamiento de los mercados financieros internacionales. La nueva huida de los capitales a partir de la crisis asiática de 1997 significó que, desde 1998, los pagos por concepto de intereses de la deuda externa pública y privada han sido superiores a las entradas de capitales financieros, generando así una sustracción neta de recursos. Tal fenómeno fue compensado durante algunos años por la inversión extranjera directa, pero este flujo se ha debilitado. En 2002 dicha inversión bajó a la mitad del nivel máximo alcanzado en 1999.

La volatilidad de los mercados financieros ha sido devastadora en la región. Una característica inherente a su funcionamiento es la alternancia de períodos en los que se subestima el riesgo y otros en los que se lo sobreestima, es decir, de períodos de “exuberancia irracional”, como los denominara el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan, a otros de “pánico irracional”. Este último se ha visto con nitidez en los casos de Brasil y Uruguay a fines de 2002. Niveles de endeudamiento que hasta entonces se consideraban, con razón, manejables, súbitamente fueron reinterpretados como insostenibles. El cambio es particularmente grave porque, como señaló el financista George Soros, el mercado tiene a veces la capacidad de imponer a la realidad sus expectativas, aun si ellas son irracionales.

La dilación del apoyo del Fondo Monetario Internacional a Argentina durante 2002 agudizó, sin duda, la hipersensibilidad de los mercados financieros hacia América Latina y el Caribe. La percepción de riesgo de los inversionistas directos hacia la región también se ha agudizado, ya que Argentina fue uno de los destinos preferidos de dichas inversiones en los años noventa. Hay, por supuesto, excepciones de países que han logrado acceder a los mercados a tasas razonables, pero aun ellos han debido enfrentar la cautela de los inversionistas y ninguno ha experimentado un crecimiento rápido.

1. Anatomía de los flujos de capital en los años noventa

En el conjunto de la región, las exportaciones de bienes y servicios cubrieron un 91% de las importaciones en los años noventa y el requerimiento financiero neto, representado por el saldo en la cuenta corriente del balance de pagos, ascendió a un 13% de las compras externas. Dentro de estos promedios se aprecian, sin embargo, diferencias importantes entre los países, según su nivel de desarrollo. Así, los países de

mayor ingreso relativo generaron, mediante sus exportaciones de bienes y servicios, una proporción de las divisas requeridas para cubrir las compras externas que, en promedio, superó el 100% durante la década de 1990. En cambio, en los países de menor ingreso relativo esa proporción alcanzó sólo al 76% (véase Cepal, 2001b).

A diferencia de la década de 1970, durante la cual la principal fuente de financiamiento externo fue el crédito bancario sindicado, la inversión extranjera directa (IED) y la colocación de bonos desempeñaron ese papel en los años noventa. La IED mostró una acentuada tendencia ascendente, sólo interrumpida por la crisis internacional de 2001-2002, y concentró a lo largo de la década las tres cuartas partes de los flujos netos de capitales recibidos por la región (véase el cuadro 2.1). Aunque las fusiones y adquisiciones, primero de empresas públicas privatizadas y después de empresas privadas nacionales, fueron importantes, más de la mitad de los ingresos provenientes de estas operaciones se destinaron a la ampliación de la capacidad productiva, aunque con diferencias en dicha proporción de un país a otro. No obstante, después de 1999, el mayor riesgo asociado a las inversiones en los mercados emergentes y, por el contrario, el comportamiento todavía dinámico de la economía de Estados Unidos y la entrada en vigencia de la moneda única en parte de la Unión Europea aumentaron la concentración de la IED en los países industrializados.

La colocación de bonos fue la otra fuente dinámica de financiamiento externo en el período. A partir del Plan Brady, que consolidó el desarrollo de un mercado secundario de bonos, esta fuente de financiamiento adquirió una importancia creciente, sólo interrumpida por las secuelas de la crisis financiera de México en 1995, de la crisis asiática en 1997 y la desaceleración global iniciada en 2001. Sin embargo, en abierto contraste con la IED, las emisiones de bonos demostraron ser fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales. El plazo promedio de las nuevas emisiones de bonos osciló entre tres y cinco años en la primera mitad del decenio, alcanzó un máximo de alrededor de quince años en 1997 y mostró una caída en 1998-2002, período en el que fluctuó entre ocho y diez años pero con un volumen mucho más reducido de colocaciones. Por su parte, el costo del financiamiento descendió a su nivel más bajo en 1997, pero se elevó considerablemente en agosto de 1998, después de la moratoria de la Federación Rusa. Desde entonces, se ha mantenido por encima de los valores prevalecientes hasta 1997, con un importante incremento en 2001, que se concentró en gran medida en Argentina y Ecuador, y que se expandió a Uruguay y Brasil en 2002 (véase el gráfico 2.1).

Los flujos netos de la banca comercial destinados a la región, al igual que los bonos, mostraron una alta volatilidad y nunca volvieron a regirse por las condiciones anteriores a la crisis de la deuda, especialmente en materia de plazos. Los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en el mercado estadounidense (ADR) han sido las fuentes de financiamiento más inestables. En conjunto,

Cuadro 2.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUENTES DE FINANCIAMIENTO
EXTERNO, 1990-2000
 (Flujos netos en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Deuda													
Oficial ^a	7.988	8.581	5.403	6.423	2.388	-390	-3.562	2.031	9.155	6.367	12.857	-7.757	-8.650
Bonos	101	4.283	4.738	20.510	14.971	11.346	32.441	11.044	17.269	19.050	5.285	3.467	4.518
Bancos comerciales ^b	11.927	9.713	17.787	20.353	17.365	29.273	15.865	22.731	11.974	-9.299	5.701	-10.625	-11.808
B. Inversión													
Directa	6.758	11.065	12.506	10.359	24.383	25.789	40.279	56.969	60.576	79.577	67.792	68.654	38.986
Accionaria	2.545	7.653	8.198	24.524	17.927	4.771	12.186	13.327	-2.095	-3.625	-379	2.258	1.000
C. Donaciones^c	2.350	4.166	2.622	2.909	2.645	3.363	3.209	2.784	3.268	2.967	2.547	3.229	3.230
D. Fondos compensatorios^d	21.525	11.187	7.694	-2.011	5.451	31.313	-2.649	-2.932	8.890	-347	-7.712	17.192	24.479

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales.

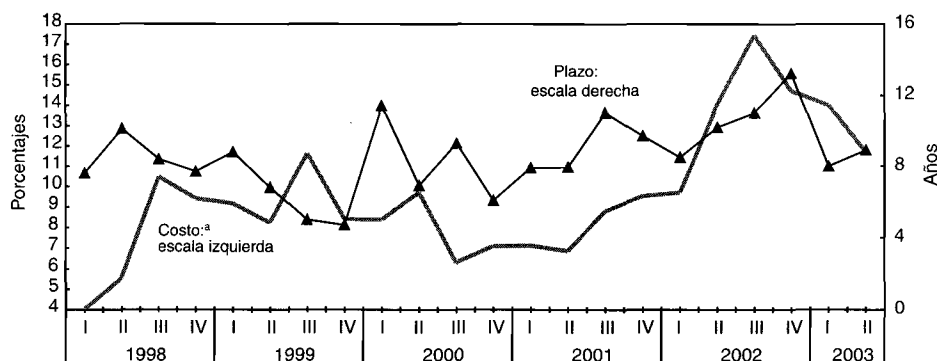
a Incluye financiamiento bilateral y multilateral, excepto préstamos del FMI.

b Desde 1998 incluye flujos de corto plazo.

c Excluye la cooperación técnica.

d Incluye préstamos y uso del crédito del FMI y financiamiento excepcional. A comienzos del decenio de 1990, el financiamiento excepcional incluyó principalmente intereses morosos; en cambio, en los últimos años incluye recursos de organismos multilaterales, aparte del FMI y de gobiernos de países desarrollados.

Gráfico 2.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONDICIONES DE LAS EMISIONES
INTERNACIONALES DE BONOS



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional, J. P. Morgan.

a Corresponde al promedio simple de los márgenes de los bonos soberanos de varios países y el rendimiento de los bonos a largo plazo del Tesoro de los Estados Unidos.

estas dos fuentes de recursos y las colocaciones crecieron de manera fluctuante hasta 1997 (con la excepción de 1995), pero las salidas superaron a las entradas a partir de 1998.

En cambio, el financiamiento oficial y compensatorio tuvo un comportamiento anticíclico, puesto que aumentó durante los años de drástica reducción del financiamiento privado, en 1995, en 1998 y a partir de 2001. Esto refleja el apoyo brindado por el Fondo Monetario Internacional, otros organismos financieros multilaterales y algunos gobiernos de países desarrollados en períodos especialmente críticos para algunos países de la región, en particular México a fines de 1994, Brasil en 1998-1999, Argentina a fines del 2000 y Brasil y Uruguay en el 2002.

El monto y la composición del financiamiento de largo plazo han sido igualmente variados según el nivel de ingreso por habitante de los países (*véase* el cuadro 2.2). Expresado como porcentaje del respectivo producto, el total de los flujos netos de largo plazo aumentó proporcionalmente más en los países de ingreso por habitante alto y medio, y menos en los de ingreso bajo. La evolución en este último grupo de países respondió básicamente a la fuerte reducción del financiamiento oficial y de las donaciones, y fue parcialmente compensada por el aumento de la IED. En todo caso, pese a esta tendencia desfavorable, los países de bajos ingresos recibieron más financiamiento de largo plazo, en relación con el PIB, que los de ingreso medio y alto: 6,3% del PIB en promedio, entre 1990 y 2001, en el caso de los primeros, 4,7% en el de los países de ingreso medio y 3,5% en el de los de mayores ingresos.

Los datos del Banco Mundial, en los que se considera a las donaciones como parte del financiamiento de largo plazo, indican que su importancia relativa como fuente de recursos disminuye a medida que aumenta el nivel de desarrollo de los países. En el caso de los países de menor ingreso por habitante, llegaron a representar, en promedio, un aporte del 2,1% del PIB entre 1990 y 2001. Cabe destacar, sin embargo, que la contribución de estos flujos ha sido decreciente, al igual que la correspondiente al financiamiento oficial. En este último caso, ello responde a la menor afluencia de asistencia oficial para el desarrollo a nivel mundial, que en la actualidad sólo alcanza a una tercera parte del compromiso del 0,7% del PIB de los países desarrollados acordado en el marco de las Naciones Unidas.

En relación con las otras fuentes de financiamiento de largo plazo, vale destacar la pronunciada reducción de los recursos netos de deuda como aporte al financiamiento de los países de menor ingreso por habitante y, por el contrario, su aumento en el caso de los otros dos grupos de países. Como ya se mencionó, también se verificó un profundo cambio en la composición de estos flujos, en el que sobresale la creciente participación de los recursos de deuda proveniente de acreedores privados, especialmente la emisión de bonos. Este mecanismo se concentró inicialmente en los países de mayor tamaño relativo (Argentina, Brasil y México), pero se convirtió en forma rápida en una importante fuente de financiamiento también para Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela y, posteriormente, para varios países de menor tamaño relati-

Cuadro 2.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APOORTE DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LARGO PLAZO
POR GRUPOS DE PAÍSES, 1990-2001
 (En porcentajes del producto interno bruto)

Grupo de países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio	Desviac. estándar
Países de ingreso per cápita bajo ^a	5,6	6,8	4,4	5,6	4,9	5,6	5,4	7,0	7,5	8,7	6,9	7,5	6,3	1,3
Países de ingreso per cápita medio ^b	1,5	1,4	1,2	5,1	6,5	4,1	6,5	8,1	4,8	5,8	4,6	6,3	4,7	2,3
Países de ingreso per cápita elevado ^c	1,8	2,2	2,1	3,2	2,9	3,3	3,9	4,5	5,8	4,4	3,6	3,9	3,5	1,1
I. Financiamiento oficial^d														
Países de ingreso per cápita bajo	4,5	5,9	3,7	3,5	3,2	3,5	3,0	2,9	2,3	3,0	2,3	2,5	3,4	1,0
Países de ingreso per cápita medio	0,8	0,9	0,1	0,7	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,4	0,9	0,6	1,1	0,5	0,4
Países de ingreso per cápita elevado	0,5	0,1	0,1	-0,1	-0,2	0,5	-0,6	-0,3	0,3	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,3
II. Financiamiento en el mercado de bonos														
Países de ingreso per cápita bajo	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,1	0,5	-0,1	0,1	0,1	0,8	0,1	0,3
Países de ingreso per cápita medio	-0,1	0,1	0,0	0,4	0,5	0,6	1,1	0,5	1,1	0,9	1,3	2,4	0,7	0,7
Países de ingreso per cápita elevado	0,1	0,4	0,3	1,3	0,7	0,5	1,2	0,2	0,4	0,6	-0,1	0,2	0,5	0,4
III. Financiamiento de otras fuentes privadas^e														
Países de ingreso per cápita bajo	-2,2	-4,9	-3,1	-2,1	-2,4	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3	-0,3	-0,4	-1,5	-1,8	1,4
Países de ingreso per cápita medio	-0,9	-1,3	-0,7	0,0	1,0	0,5	0,8	2,2	-0,3	0,8	-0,2	-0,3	0,1	1,0
Países de ingreso per cápita elevado	0,4	0,1	0,3	-0,1	0,1	0,8	0,7	1,3	2,0	-0,2	0,4	0,0	0,5	0,7
IV. Inversión extranjera directa^f														
Países de ingreso per cápita bajo	1,0	1,1	1,5	1,8	1,9	2,1	1,9	2,8	4,0	4,3	3,6	4,0	2,5	1,2
Países de ingreso per cápita medio	1,1	0,9	1,2	2,1	3,8	2,5	4,2	4,9	3,6	3,0	2,6	2,9	2,7	1,3
Países de ingreso per cápita elevado	0,5	0,9	0,7	0,6	1,3	1,3	1,8	2,6	3,2	3,6	3,3	3,5	1,9	1,2

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 2.2)

Grupo de países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio	Desviac. estándar
V. Inversión accionaria														
Países de ingreso per cápita bajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Países de ingreso per cápita medio	0,0	0,0	0,1	1,3	1,1	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,3	0,5
Países de ingreso per cápita elevado	0,3	0,7	0,6	1,5	1,0	0,2	0,7	0,7	-0,1	0,5	0,2	0,1	0,5	0,4
VI. Donaciones^g														
Países de ingreso per cápita bajo	2,3	4,7	2,4	2,2	2,1	2,2	1,9	1,4	1,5	1,6	1,2	1,7	2,1	0,9
Países de ingreso per cápita medio	0,6	0,8	0,6	0,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2
Países de ingreso per cápita elevado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras del Banco Mundial (2003).

- a El grupo de países de ingreso bajo comprende los países que en 1998 tenían un PIB per cápita inferior a 2.000 dólares, estimado al tipo de cambio de mercado, e incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.
- b El grupo de países de ingreso medio comprende a: Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.
- c El grupo de países de ingreso elevado comprende a: Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
- d El financiamiento oficial corresponde a los préstamos de fuentes bilaterales y multilaterales.
- e Incluye los préstamos de los bancos comerciales y de los demás acreedores privados.
- f Se trata de las entradas de inversión extranjera directa, sin deducir la inversión de la economía declarante en el exterior.
- g Excluye la cooperación técnica.

vo como Costa Rica, El Salvador, Panamá y Trinidad y Tobago. Con todo, el grupo de países más pobres presenta un muy bajo acceso a estos recursos y de hecho registra flujos netos negativos en algunos años. Hacia fines de la década de 1990, más del 90% del acervo de deuda de la región con acreedores privados estaba concentrado en seis países (Argentina, 27,8%; México, 26,0%; Brasil, 25,9%; Venezuela, 7,9%; Colombia, 3,1%, y Chile, 2,0%).

La IED exhibió una tendencia creciente en los tres grupos de países, pero sobre todo en los de menor y mayor ingreso por habitante. Sin embargo, su mayor peso relativo se ha manifestado, desde comienzos de la década, en los países de ingreso medio. En cualquier caso, conviene destacar que sólo cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México) concentraron casi tres cuartas partes del flujo de IED.

El tercer componente del financiamiento externo de largo plazo, la inversión accionaria, se caracteriza por una contribución al financiamiento de la región relativamente baja, que sólo presenta cierta importancia en los países de mayor ingreso por habitante y que alcanzó su punto más alto, 0,7% del PIB, en 1996-1997¹.

2. Financiamiento externo y ciclo económico

Aunque la naturaleza de las fluctuaciones que han venido experimentando las economías de la región en el último decenio ha sido variable, el elemento más destacado es el papel central que han comenzado a desempeñar los flujos de financiamiento externo en la determinación del ciclo económico (*véanse* el recuadro 2.1 y el gráfico 2.2). Por tanto, aunque los ciclos del comercio y de los términos de intercambio internacionales siguen jugando un papel importante, la exposición a la volatilidad y el contagio asociados a las nuevas modalidades de financiamiento externo se ha transformado en la principal fuente de vulnerabilidad externa de las economías de la región. La prima de riesgo de los bonos soberanos, que refleja la percepción que tienen los agentes financieros de la capacidad de los países para cumplir con sus obligaciones, se ha convertido, a su vez, en uno de los precios macroeconómicos más importantes.

La evolución paralela del riesgo soberano de distintos países, con relativa independencia de la solidez de los fundamentos macroeconómicos de cada uno, es una clara ilustración del fenómeno de contagio que ha caracterizado a los mercados privados de capitales, tanto en los períodos de auge (contagio de optimismo) como de crisis (contagio de pesimismo). Este fenómeno fue particularmente acentuado durante el auge de 1996-1997 y las crisis asiática y de la Federación de Rusia (*véase* el gráfico 2.3). Los mercados también tendieron a evolucionar en forma paralela en

1. Otros análisis clasifican la inversión accionaria como un flujo de corto plazo, porque su potencial de reversibilidad es mayor que el de los otros componentes. No obstante, por no tener una fecha de vencimiento preestablecida, en la contabilidad de la balanza de pagos se la considera como una operación de largo plazo.

Recuadro 2.1

TRES CRISIS EN MENOS DE UN DECENIO

La crisis por la que atraviesa América Latina y el Caribe desde 2001 es el tercer episodio en menos de un decenio en el que el ritmo de crecimiento del producto interno bruto regional sufre una brusca caída, haciendo disminuir el producto por habitante. Las crisis anteriores tuvieron lugar en 1995 y en 1998-1999. Todas fueron producto de fenómenos de origen externo, lo que coloca en el vértice de la atención el modo de transmisión de su impacto, reflejado naturalmente en las cuentas de la balanza de pagos: el comercio y las corrientes de capital. En este sentido, existen diferencias significativas entre las tres coyunturas. Éstas se derivan del carácter de cada crisis, lo que a su vez condiciona la importancia relativa del modo en que se transmiten, sus repercusiones e incluso las respuestas de política económica.

La crisis de 1995 no fue de carácter global. Su origen se localizó en un solo país (México) y el mecanismo de transmisión fue financiero. La devaluación del peso mexicano, en diciembre de 1994, provocó salidas de capitales en varios países y la suspensión virtual del financiamiento externo voluntario. A la larga, el único país seriamente afectado, además de México, fue Argentina, que a su vez arrastró a Uruguay. Pero el comercio aportó el mecanismo de ajuste a esa crisis, en un entorno de apreciable crecimiento mundial y de masiva ayuda financiera a México y Argentina, gracias a lo cual la crisis pudo superarse en tres trimestres.

La que se originó en Asia en la segunda mitad de 1997 tuvo considerables efectos de transmisión a través del comercio, pero su impacto se generalizó a las economías emergentes por la vía financiera. Los primeros se concentraron en la baja del precio de varias materias primas de importancia para la región, como el petróleo, otros minerales y varios productos agrícolas. Las perturbaciones financieras se acentuaron con la moratoria y devaluación adoptadas por la Federación de Rusia en agosto de 1998, lo que profundizó la crisis en 1999, dejando una estela de inestabilidad financiera que todavía perdura.

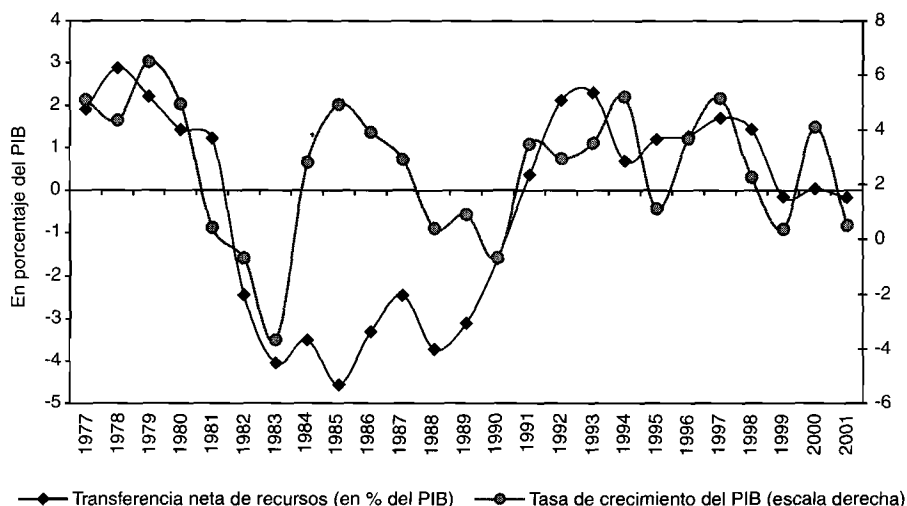
A diferencia de las anteriores, la crisis que comenzó en 2001 se caracteriza por una profunda desaceleración de la economía global iniciada en el país con mayor influencia en la actividad económica mundial y regional. Por consiguiente, a la inestabilidad financiera originada en el anterior episodio de crisis, se agregan los efectos sobre el comercio que se manifiestan en una desaceleración o contracción de los volúmenes exportados, así como una caída de los precios de las materias primas que afecta a todos los países.

La dimensión financiera de estas crisis y la situación en que se encontraban los países, embarcados en programas de estabilización con anclas cambiarias, restó margen de maniobra a las autoridades económicas. La restricción del financiamiento externo hizo inevitable enfriar la demanda, en lo que fue esencialmente una respuesta procíclica de la política macroeconómica. Debido al carácter global de la crisis iniciada en 2001, las medidas nacionales para mejorar la competitividad externa y reactivar la demanda interna, por deseables y necesarias que sean, no son suficientes para lograr los resultados deseados. Todo ello apunta a la necesidad de complementar las políticas nacionales con medidas en otros dos niveles, el internacional y el regional, sobre la base de una comprensión cabal de los distintos factores en juego en cada circunstancia.

Fuente: Cepal, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001* (LC/G.2153-P), Santiago de Chile, diciembre de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.182.

años más recientes, pero el contagio de la crisis argentina de 2001 fue mucho menos marcado. De hecho, sólo afectó directamente a algunos países suramericanos, en particular Brasil, Chile y Uruguay.

Gráfico 2.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS
Y CRECIMIENTO DEL PIB
 (En porcentajes del PIB y tasa de crecimiento anual)



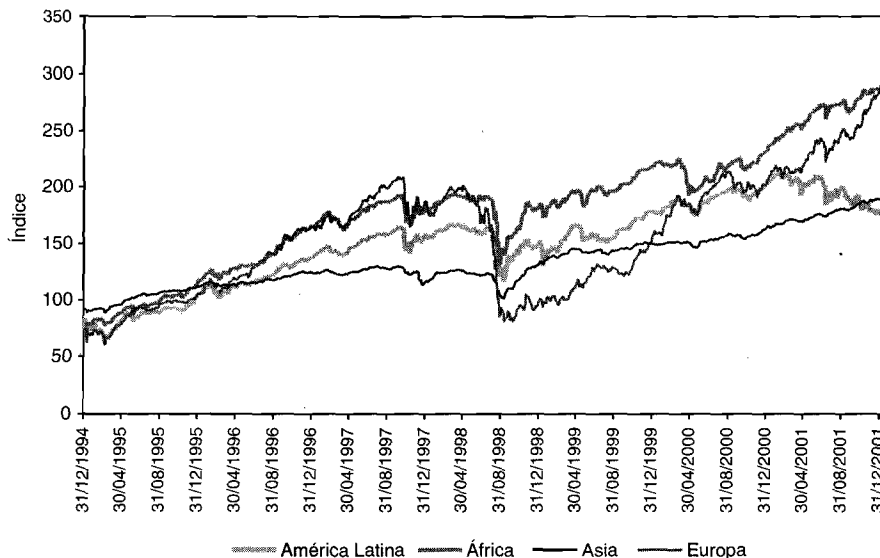
Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Las lecciones que surgen del análisis de las crisis sufridas por varios países a partir de la segunda mitad de la década de 1990 (México en 1994-1995; Indonesia, Corea y Tailandia en 1997; Federación de Rusia en 1998; Brasil en 1998-1999, Argentina en 2001-2002, y Brasil y Uruguay en 2002) sugieren que la vulnerabilidad de las economías ante giros bruscos de los mercados financieros internacionales obedece fundamentalmente a tres factores: i) la magnitud del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; ii) la dependencia de flujos de financiamiento altamente volátiles, sobre todo de líneas de crédito de corto plazo y flujos de cartera, y iii) la solidez de los sistemas financieros nacionales, especialmente en relación con su capacidad para resistir fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio.

En este contexto, la relación entre los requerimientos de liquidez de corto plazo, representados por la magnitud relativa de la deuda de corto plazo y de otros pasivos líquidos, y el respaldo que reciben los países para hacer frente a estos compromisos, representado por las reservas internacionales disponibles, han pasado a ser considerados importantes indicadores de vulnerabilidad externa (Rodrik y Velasco, 1999). A consecuencia de esto, la reducción de la relación deuda externa de corto plazo/reservas internacionales ha sido un objetivo cada vez más común de las políticas macroeconómicas, materia en la que se han logrado avances importantes en muchos

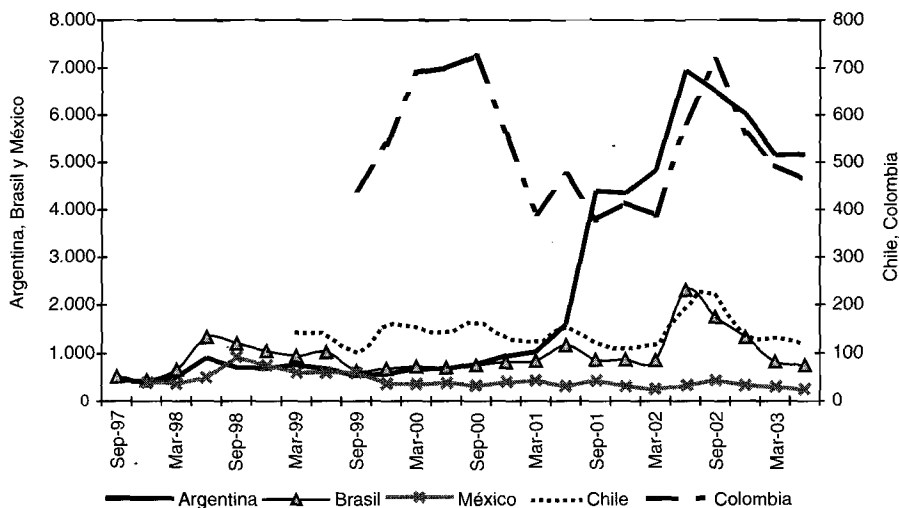
Gráfico 2.3
EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE LOS BONOS

A. Evolución del EMBI global (Índice de bonos de mercados emergentes)



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de J.P. Morgan, Emerging Markets Bond Index Monitor.

B. Diferenciales de los Eurobonos respecto del rendimiento de los bonos del Tesoro de Estados Unidos



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de J.P. Morgan.

países de la región después de la crisis asiática (*véase* el cuadro 2.3). El fortalecimiento de la regulación y la supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales también ha sido un objetivo importante, pero los adelantos en este campo siguen siendo insuficientes en varios países, como se indica más adelante.

En los años noventa, el déficit promedio de la cuenta corriente de la balanza de pagos representó un 2,6% del PIB. A diferencia de las economías asiáticas, los países de la región muestran un déficit persistente en cuenta corriente, incluso en períodos de abrupta reducción del ritmo de crecimiento económico, lo que refuerza su dependencia del financiamiento externo. Sin embargo, el peso de los distintos factores que contribuyen a configurar el déficit en cuenta corriente varía significativamente de un país a otro: mientras en los de ingresos bajos el déficit comercial es un factor fundamental, en los de ingresos medio y alto el servicio de la deuda tiene un mayor peso relativo.

II. GLOBALIZACIÓN E INESTABILIDAD MACROECONÓMICA REAL

El principal factor determinante de las variaciones del ritmo de crecimiento económico a lo largo de los años noventa ha sido la fluctuación de los flujos de capitales. Esta dependencia obedece a un patrón de manejo macroeconómico procíclico que a menudo ha acentuado, en lugar de moderar, los efectos de las fuertes variaciones del financiamiento internacional. En particular, los episodios de auge de dicho financiamiento, y la consecuente expansión del crédito interno de los países, se tradujeron en aumentos del gasto, especialmente privado, que, en conjunto con la apreciación del tipo de cambio, se reflejaron, en un contexto de mayor apertura comercial, en deterioros cíclicos de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La disponibilidad de financiamiento externo e interno permitió, además, que los períodos de auge condujeran a un alza significativa de los precios de los activos internos.

Tal combinación de factores provocó una gran susceptibilidad de las expectativas. Tanto la cuenta corriente de la balanza de pagos como el precio de los activos debieron sufrir, por tanto, ajustes significativos cuando la tendencia del financiamiento internacional cambió de signo. Las autoridades macroeconómicas debieron abordar, entonces, los desajustes generados durante los períodos de auge. Como veremos, en no pocos casos, los auges del financiamiento, en un contexto de liberalización financiera con débiles marcos de regulación y supervisión prudencial, condujeron a abiertas crisis financieras nacionales. La magnitud de los ajustes dependió de la cuantía de los desequilibrios registrados en los distintos países durante los episodios de auge. De hecho, como bien sostiene Stiglitz (2003), algunas de las reformas económicas encaradas por los gobiernos de América Latina y el Caribe en los años noventa introdujeron “desestabilizadores automáticos”.

Cuadro 2.3
INDICADORES DE VULNERABILIDAD EXTERNA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1990-2002
 (En porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Países en desarrollo													
Deuda externa de corto plazo/Deuda externa total	16,3	16,8	17,9	18,0	17,0	18,2	18,7	18,6	15,5	14,6	14,2	15,0	14,5
Deuda externa de corto plazo/Reservas internacionales	139,3	114,7	120,0	104,3	89,4	81,9	72,5	67,4	59,7	53,8	47,2	44,0	36,2
Servicio de deuda externa/Exportaciones ^a	18,7	18,1	17,0	16,8	16,6	16,6	17,6	18,2	19,2	21,9	19,3	19,2	16,2
Intereses total/Exportaciones ^a	8,1	8,0	7,0	6,6	6,6	6,9	6,5	6,4	7,2	7,2	6,2	6,0	4,9
Deuda externa total /Producto nacional bruto	35,2	37,0	37,9	39,9	41,2	41,0	37,7	36,6	42,1	44,1	39,7	38,9	39,1
Reservas internacionales/Importaciones (meses) ^b	2,3	2,8	2,7	3,2	3,5	3,7	4,0	4,1	4,4	4,7	4,4	4,9	5,5
Saldo de la cuenta corriente/Producto nacional bruto	-0,4	-1,8	-1,9	-3,0	-1,9	-2,1	-1,6	-1,5	-2,0	-0,2	1,0	0,5	0,8
Asia oriental y el Pacífico													
Deuda externa de corto plazo/Deuda externa total	16,1	17,9	20,0	21,5	21,1	23,8	26,1	25,2	16,1	13,8	12,9	18,4	18,4
Deuda externa de corto plazo/Reservas internacionales	61,7	56,1	81,1	79,4	65,0	69,6	63,8	61,2	36,1	28,0	23,1	28,6	23,8
Servicio de deuda externa/Exportaciones ^a	17,8	15,8	15,6	15,8	13,7	12,8	13,3	12,1	12,8	14,0	11,4	12,1	10,9
Intereses total/Exportaciones ^a	7,2	7,0	5,8	5,5	5,1	5,0	4,8	4,8	5,1	4,7	3,9	3,6	2,9
Deuda externa total/Producto nacional bruto	35,5	35,7	35,5	36,4	37,6	38,2	35,3	35,9	40,2	37,1	31,8	31,1	28,7

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 2.3)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Reservas internacionales/ Importaciones (meses) ^b	4,1	4,8	3,5	3,6	4,3	4,2	4,9	5,1	6,6	6,7	5,6	6,5	6,9
Saldo de la cuenta corriente/ Producto nacional bruto	-0,5	-0,7	-0,8	-3,0	-1,3	-2,6	-1,9	1,1	4,4	4,1	3,6	2,6	2,4
América Latina y el Caribe													
Deuda externa de corto plazo/ Deuda externa total	16,3	17,6	18,5	20,2	19,8	19,6	18,0	18,1	15,3	13,8	13,5	12,5	12,7
Deuda externa de corto plazo/ Reservas internacionales	164,8	133,8	107,6	102,7	111,9	99,3	77,8	75,0	74,0	71,6	67,9	60,8	62,2
Servicio de deuda externa/ Exportaciones ^a	24,4	24,1	26,1	27,5	24,4	26,2	31,4	35,3	34,1	41,0	38,6	35,5	29,6
Intereses total/Exportaciones ^a	12,2	12,7	11,3	10,9	10,9	12,0	11,6	11,1	12,5	13,3	11,8	12,0	9,2
Deuda externa total/Producto nacional bruto	44,6	43,6	40,9	40,5	37,8	39,6	37,7	36,0	39,6	46,1	40,9	41,5	48,2
Reservas internacionales/ Importaciones (meses) ^b	2,9	3,6	4,3	4,8	4,0	4,4	4,9	4,5	4,1	4,0	3,6	3,7	4,0
Saldo de la cuenta corriente/ Producto interno bruto	-0,1	-1,6	-2,7	-3,4	-3,3	-2,3	-2,2	-3,4	-4,6	-3,2	-2,5	-2,9	-1,0

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras del Banco Mundial (2003).

a Exportaciones de bienes y servicios.

b Importaciones de bienes y servicios.

1. El comportamiento procíclico asociado al acelerador financiero

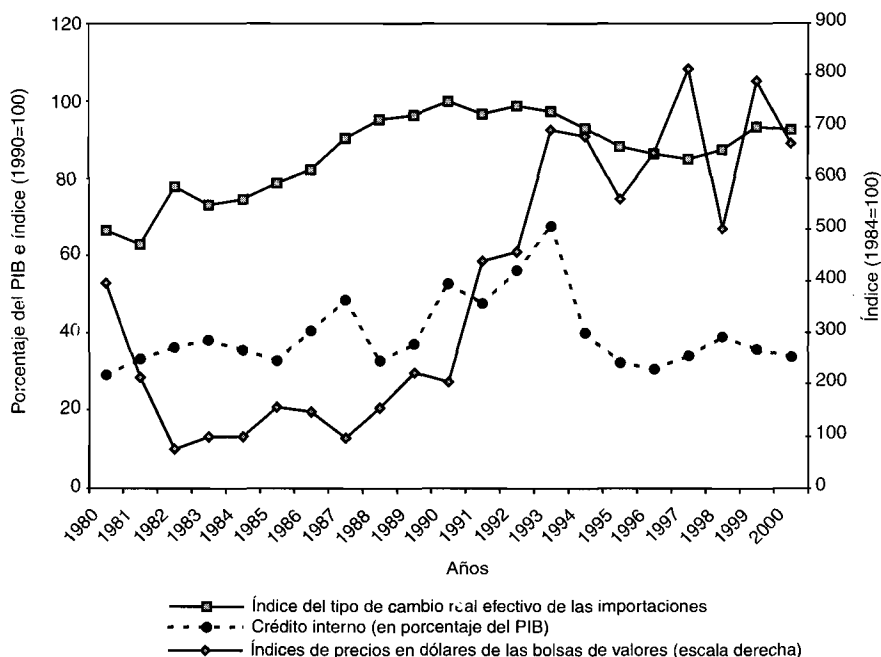
La estrecha vinculación entre el ciclo económico y la transferencia neta de recursos está determinada desde el exterior por una serie de mecanismos, que operan a través de los sistemas financieros nacionales y de la política cambiaria. En los períodos de auge de la entrada de capitales, las economías incurren en una excesiva expansión del crédito interno y de la liquidez. En los de recesión sucede exactamente lo contrario y se produce una exagerada contracción de la liquidez. Estos poderosos amplificadores financieros tienden a acentuar los auges y también aumentan la intensidad de las recesiones. Por otra parte, la utilización de la política cambiaria como ancla nominal en los períodos de abundante oferta de recursos financieros externos ha conducido a significativas reducciones de la tasa de inflación, a costa de una creciente apreciación del tipo de cambio real. Esta apreciación se convierte más tarde en un verdadero talón de Aquiles de la política de estabilización cuando los flujos de capital externo disminuyen, y en muchos casos dan lugar a dolorosos procesos de ajuste.

Cuando a fines de la década de 1980 y comienzos de los años noventa el ingreso neto de capitales externos dio un fuerte giro favorable, el crédito interno aumentó de un 22% del PIB en 1988 a un 30% del PIB en 1993, mientras el índice de precios bursátiles aumentaba más de tres veces y media y las monedas locales se apreciaban considerablemente (véase el gráfico 2.4). La crisis mexicana de diciembre de 1994 puso fin a estos fenómenos. La afluencia de capitales internacionales en 1996-1997 dio origen a un nuevo ciclo de auge financiero interno, alzas en las bolsas de valores y revaluación real, que se interrumpió con la crisis asiática de 1997 y, sobre todo, la crisis de la Federación de Rusia en 1998 y la desaceleración global iniciada en 2001. Los “efectos riqueza” que se generaron en los períodos de auge fueron a la postre insostenibles. De hecho, la apreciación real no se revirtió en todos los países durante las crisis, particularmente en los que mantuvieron regímenes de cambio fijo o semifijo.

La inestabilidad de los flujos de capitales privados afectó la capacidad de reacción de la economía real ante las crisis, ya que los instrumentos de protección comercial y de promoción de exportaciones perdieron importancia y el tipo de cambio se transformó en el principal determinante de la competitividad. El rezago cambiario en las épocas de auges, que desincentiva el desarrollo tecnológico y la conquista de mercados, dio lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización que, como se indica en los estudios sobre la “enfermedad holandesa”, ha resultado en muchos casos persistente².

2. Esta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, Krugman (1990), van Wijnbergen (1984) y FMI (2000b).

Gráfico 2.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRÉDITO INTERNO, ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES E ÍNDICE DE PRECIOS EN DÓLARES DE LAS BOLSAS DE VALORES
 (En porcentaje del PIB e índices)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional, la Corporación Financiera Internacional y entidades nacionales.

Por otra parte, en períodos de crisis varios gobiernos de la región han debido intervenir en los sistemas financieros nacionales, recurriendo a la función de “prestamista de última instancia” del banco central. Por consiguiente, el sector público terminó asumiendo parte de los riesgos en que incurrieron los agentes privados que se endeudaron aceleradamente en los períodos de auge. Esto se tradujo invariablemente en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud (FMI, 1998; Cepal, 2001a). Uno de los elementos paradójicos de esta situación es que el equilibrio fiscal en los períodos de auge puede ocultar erogaciones fiscales contingentes, que adoptan la forma de “seguros implícitos” de deudas privadas, cuya magnitud se desconoce en un comienzo y sólo se hacen evidentes cuando se desencadena la crisis.

Dada la importancia estratégica asignada al ancla cambiaria en los programas de estabilización de precios, algunos países de la región apelaron a varias modalidades de control asimétrico de la cuenta de capitales (aplicación de normas más estrictas al

ingreso que a la salida de capitales), con el propósito de evitar una exagerada apreciación cambiaria y reducir la volatilidad de los movimientos de los capitales financieros de carácter especulativo. Esta política, además de permitir que el banco central conservara una cierta autonomía en el manejo de la política monetaria, tuvo un efecto positivo en lo que respecta a la composición de los flujos de capitales, como lo demuestra lo ocurrido en Chile y Colombia (Cepal, 1998a y 2000a).

Sin embargo, a partir de mediados de los años noventa muchos países redujeron, o simplemente eliminaron, las regulaciones de la cuenta de capitales (el último en hacerlo fue Chile, entre abril y mayo del 2001) y tendieron a una mayor flexibilización cambiaria. De hecho, la respuesta más frecuente ante una crisis, o una amenaza de crisis, pasó a ser la modificación del régimen cambiario. La tendencia general muestra una preferencia por distintas expresiones de la flexibilidad cambiaria, aunque con diversos grados de intervención en los mercados de divisas, pero también existen importantes excepciones regionales a esta regla (véase el cuadro 2.4). Lo ocurrido en varios países demuestra que los ajustes que van unidos a regímenes de tipo de cambio fijo han resultado más traumáticos, en términos de su impacto sobre las variables reales de la economía (crecimiento y empleo), que cuando se realizan bajo regímenes de mayor flexibilidad cambiaria (Ffrench-Davis y Larraín, 2003, y Ocampo, 2002b).

Cuadro 2.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REGÍMENES CAMBIARIOS, 2002

Fijo, cuasifijo o dolarizado	Deslizamiento controlado o banda de flotación	Flotante^a
Barbados	Bolivia	Argentina
Belice	Costa Rica	Brasil
Ecuador	Honduras	Chile
El Salvador	Nicaragua	Colombia
Estados del Caribe oriental	República Dominicana	Guatemala
Panamá		Guyana
		Haití
		Jamaica
		México
		Paraguay
		Perú
		Trinidad y Tobago
		Uruguay
		Venezuela

Fuente: Cepal, sobre la base de información oficial.

^a Los regímenes de flotación suelen incluir cierto grado de intervención del Banco Central (flotación sucia).

La tendencia a la flexibilización cambiaria ha ido acompañada de una extensión de las prácticas de política monetaria destinadas fundamentalmente al control de la inflación (*inflation targeting*). Esta política se basa en la fijación de metas de inflación anuales o plurianuales, con el propósito de informar a los agentes económicos de las intenciones del ente emisor y de dar mayor transparencia al manejo monetario. Asimismo, permite una gestión más flexible de los instrumentos monetarios, acorde con el comportamiento de la inflación y de la situación económica en general. Los adelantos en materia de inflación son, sin duda, el logro más importante de las políticas de estabilización de la última década del siglo XX. Dadas las fuertes inflaciones registradas tradicionalmente por varios países de la región, éste es un logro importante. Desde fines de los años noventa, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe registran una inflación de un solo dígito.

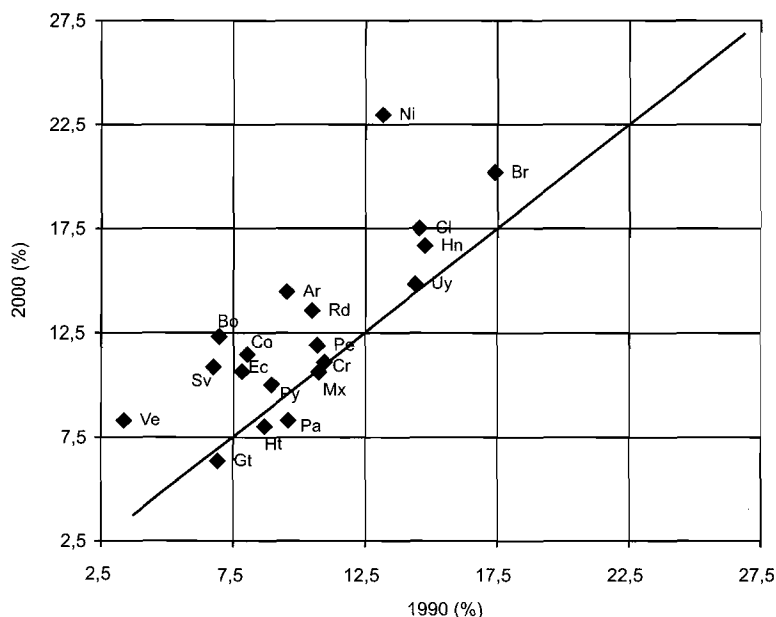
2. El comportamiento procíclico de las finanzas públicas

En los programas macroeconómicos ejecutados en la década de 1990 también se otorgó primordial importancia a la protección de las conquistas logradas durante la crisis de la deuda en términos de reducción del déficit fiscal. La reactivación del crecimiento económico y el diseño de mejores sistemas tributarios permitió una notable recuperación de los ingresos fiscales. En efecto, entre 1990 y 2000, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central (véase el gráfico 2.5). Han sido especialmente notorios los aumentos de recaudación por concepto de impuesto al valor agregado (IVA) y, en menor medida, de los impuestos directos. Las contribuciones a la seguridad social muestran grandes disparidades, pues en varios países de la región se llevaron a cabo reformas del sistema que, en mayor o menor grado, alteraron la composición público-privada del financiamiento y la cobertura de la seguridad social.

La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público de cuatro puntos porcentuales del producto a lo largo de los años noventa: de un 16,6% en 1990 a un 20,7% del PIB en 2001. Esto hizo posible, además, una recuperación del gasto público social, que aumentó de 10,1% del PIB en 1990-1991 a 13,8% en 2000-2001 (el gasto social por habitante se elevó en el mismo período de 342 a 540 dólares, es decir, un incremento promedio de 58%). Esta última tendencia fue más intensa en la primera mitad de la década de 1990 y a partir de entonces comenzó a atenuarse (Cepal, 2001c).

En el contexto de una programación fiscal de horizonte anual e ingresos públicos que siguen muy de cerca al ciclo económico, el empleo del déficit de corto plazo como meta —en lugar del déficit estructural o el nivel del gasto— ha dado lugar a políticas de gasto público procíclicas. El examen de 31 episodios de variación del saldo público ajustado por el ciclo económico, revela que en veinticinco casos la

Gráfico 2.5
AMÉRICA LATINA: CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2000
 (En porcentaje del PIB, menos contribuciones a la seguridad social)



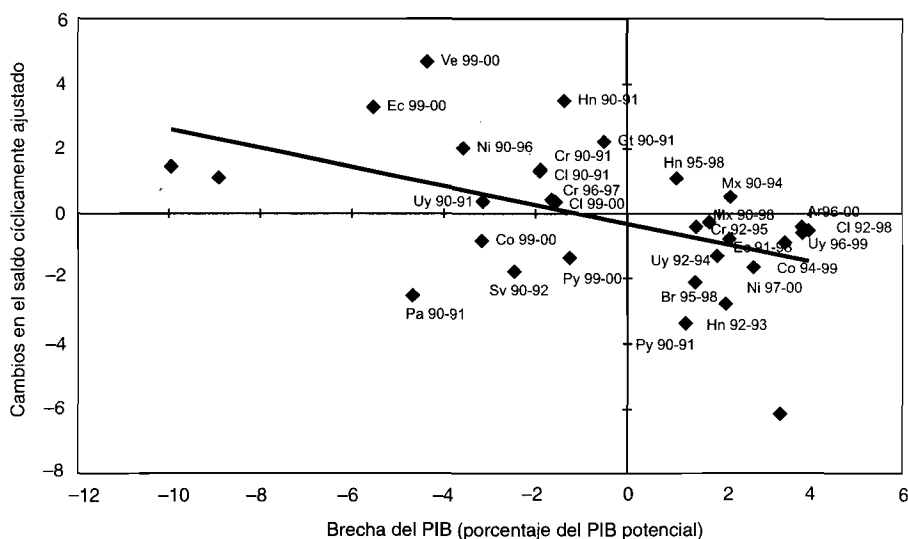
Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Nota: La cifra de Ecuador del año 2000 corresponde a 1999. La cifra de Brasil de 1990 corresponde a 1991. Incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) de competencia estadual. Excluye la Contribución para el financiamiento de la seguridad social (Cofins), el Programa de integración social – Plan de asistencia a los servicios públicos (PIS/PASEP), la Contribución provisoria sobre el movimiento financiero (IPMF/CPMF) y la Contribución social sobre el lucro líquido (CSLL) pues se incluyen dentro del ítem de contribuciones a la seguridad social. Se presentan ingresos netos de petróleo.

política fiscal tuvo un comportamiento procíclico³. En efecto, en catorce de los dieciséis casos en que el producto creció a un ritmo superior al tendencial, el saldo público fue más deficitario, lo que refleja una política fiscal expansionista (véase el gráfico 2.6). En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el saldo público fue menos deficitario e incluso arrojó un superávit en doce de los dieciséis episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva (Martner, 2000).

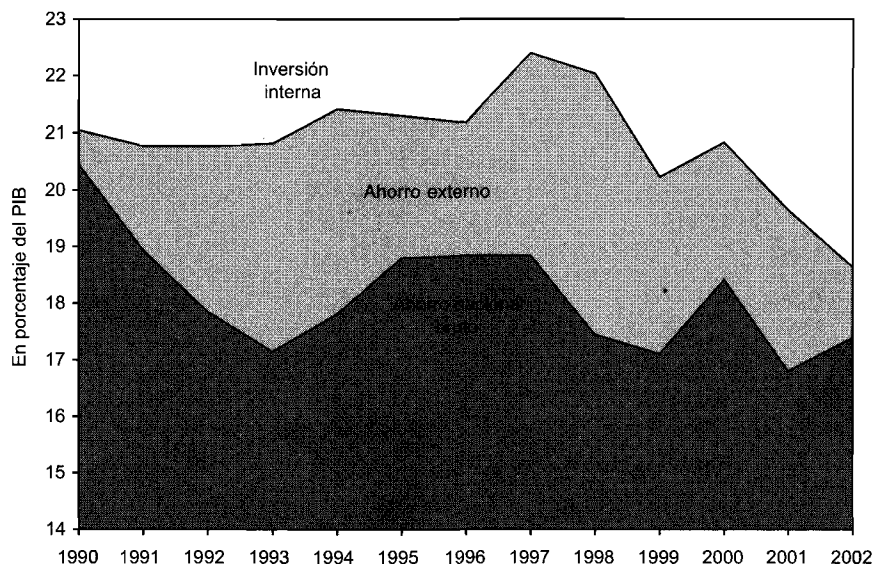
3. El déficit cíclicamente ajustado se define como el balance fiscal corregido por variaciones atribuibles al ciclo económico. Para tal efecto se calcula la brecha de PIB sobre la base de una estimación del PIB tendencial, empleando el filtro de Hodrick-Prescott y sus efectos en términos de ingresos y gasto público (Martner, 2000).

Gráfico 2.6
AMÉRICA LATINA: EPISODIOS DE POLÍTICAS PROCÍCLICAS, 1990-2000



deuda. El descenso del coeficiente de inversión en comparación con la década de 1970 ha sido más pronunciado en los países más grandes, que también son los que estuvieron más expuestos a las corrientes privadas de capitales. Por otra parte, el leve incremento de la inversión en los años noventa se logró gracias a un mayor financiamiento externo, pero sin una expansión complementaria del ahorro nacional (véase el gráfico 2.7) ni un mayor acceso de los inversionistas nacionales, sobre todo medianos y pequeños, al financiamiento interno o externo de largo plazo.

Gráfico 2.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN AHORRO-INVERSIÓN
EN RELACIÓN CON EL PIB



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Un análisis de regresión aplicado a los determinantes del comportamiento de la inversión en siete países de la región muestra que una reversión de los flujos externos de capital equivalente a un 1% del PIB genera, por la vía directa de la contracción del financiamiento, una caída de la participación de la inversión en el producto de 0,64 puntos del PIB. Además, si esta reversión en los flujos acentúa su volatilidad, provocando una mayor incertidumbre en los agentes económicos, induce una baja de 0,11 puntos más en el coeficiente de inversión. Otros efectos indirectos de la reversión de los flujos se deben a sus efectos sobre el gasto, a través del acelerador keynesiano, y el tipo de cambio real (Moguillansky, 2002).

Pese a los importantes cambios que han tenido lugar a consecuencia de la liberalización financiera y de la entrada de importantes intermediarios financieros internacionales en los mercados regionales, aún perduran algunos de los problemas más serios de los sistemas financieros nacionales. Todavía se requiere, por tanto, continuar desarrollando esquemas apropiados de regulación y supervisión prudencial, que garanticen adecuados niveles de solvencia y liquidez de los intermediarios financieros. Los vacíos existentes en esta área y la acentuada volatilidad macroeconómica se han reflejado en las crisis financieras que afectaron por lo menos a trece países en los años noventa (Cepal, 2001a). También han sido insuficientes los cambios destinados a desarrollar instrumentos de ahorro y financiamiento interno de largo plazo, y a garantizar un acceso adecuado al financiamiento de los sectores empresariales y sociales tradicionalmente excluidos.

La preferencia de los sistemas bancarios por el financiamiento de corto plazo se ha mantenido. A esto se une el hecho de que los márgenes de intermediación siguen siendo muy superiores a los que se observan en los países desarrollados, lo que se refleja en costos financieros más elevados para el sector empresarial nacional o en la necesidad de un excesivo autofinanciamiento, lo que limita por ambas vías la inversión real y la competitividad internacional. Estos factores también han reforzado el sesgo que conduce a la búsqueda de financiamiento externo, pero esto ha aumentado la vulnerabilidad asociada a los descalces de moneda y ha beneficiado casi exclusivamente a las empresas de mayor tamaño.

En varios países, las reformas de los sistemas de pensiones mediante la transición, conforme a distintas modalidades, de sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual, han permitido una profundización del sistema financiero y una mayor disponibilidad de recursos de largo plazo. Sin embargo, la experiencia muestra que no es fácil canalizar estos recursos hacia la inversión real, dada la preferencia de estos intermediarios y de las normas que los regulan por las inversiones de rendimientos seguros y alta liquidez⁴. Precisamente por este motivo, el desarrollo de un mercado importante de bonos de deuda privada de largo plazo y de un mercado líquido de hipotecas resulta esencial para garantizar una adecuada canalización de los recursos de estos nuevos intermediarios a la inversión productiva. Hasta ahora, las medidas destinadas a fortalecer el mercado accionario han resultado frustrantes en la mayoría de los países. En algunos casos, la creación de instrumentos que estimulen el financiamiento de largo plazo se está materializando en el desarrollo de fondos de capital de riesgo, de inversión y de garantía, y de seguros de crédito, pero aún son insuficientes.

4. Además, para que se dé la transición a estos esquemas se requieren excedentes fiscales que permitan cubrir los costos del pago de las pensiones de los jubilados, de quienes siguen en el sistema antiguo y las garantías de pensión mínima (Cepal, 1998c).

Muchos de los bancos de fomento, que tuvieron una importante participación en el financiamiento del desarrollo económico en la etapa de industrialización liderada por el Estado, sufrieron graves crisis en la década de 1980 y varios desaparecieron. Sin embargo, algunos de estos intermediarios sobrevivieron y siguen jugando un papel importante en los sectores financieros de varios países (entre otros, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México).

Una de las actividades prioritarias de los bancos de desarrollo en la última década ha sido la canalización de recursos hacia la micro, pequeña y mediana empresas, y a los hogares más pobres, lo que ha dado lugar al surgimiento de nuevos intermediarios, apoyados en muchos países por las entidades de cooperación multilateral y bilateral. No obstante, la disponibilidad de recursos para estos sectores, tradicionalmente marginados, sigue siendo inferior a la necesaria.

III. CARENCIAS Y LIMITACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

El proceso de integración financiera en los años noventa ha puesto de manifiesto importantes carencias y limitaciones del sistema financiero internacional. Por un lado, ha mostrado la debilidad, y en muchos casos la ausencia de instituciones apropiadas para manejar la globalización financiera, lo que se tradujo en incrementos de los riesgos sistémicos y de la volatilidad financiera durante la década. Por otro lado, ha evidenciado las asimetrías que caracterizan al orden macroeconómico y financiero mundial y que se han transformado en fuentes adicionales de inestabilidad y volatilidad. Cada nueva crisis ha desencadenado iniciativas de reforma. En este sentido, la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey en marzo de 2002, proporcionó por primera vez una agenda de consenso, que debería servir de base para los avances futuros.

Para enfrentar estos problemas es necesario considerar la estabilidad macroeconómica y financiera internacional como un “bien público global” que genera externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y que evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto de la euforia como de los pánicos financieros e impulsos recesivos en general.

Actualmente tanto la coordinación como la coherencia global de las políticas macroeconómicas son endebles y se concentran esencialmente en los diálogos informales que tienen lugar en el marco del Grupo de los Siete y de los encuentros de los presidentes de los bancos centrales de los países desarrollados en el ámbito del Banco de Pagos Internacionales. Aunque es el Fondo Monetario Internacional el que debiera desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías, este papel no ha sido reconocido hasta hoy.

Por otra parte y si bien aún queda mucho camino por recorrer, en los últimos años se han registrado importantes avances en la gestión de las políticas macroeconómicas con fines preventivos, es decir, de reducir las probabilidades de crisis financieras internacionales. Los principales adelantos se han dado a través de la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica (política fiscal, monetaria, manejo de la deuda pública, deuda externa y reservas internacionales) y del desarrollo de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana.

En cambio, la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros requiere aún de significativos esfuerzos para avanzar. Es importante que los desarrollos regulatorios eviten la discriminación contra los flujos de capitales orientados a los países en desarrollo. Los avances en este campo han sido objeto de críticas debido a: i) la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; ii) la tendencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; iii) el intento de condicionar la cooperación financiera del Fondo Monetario Internacional a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; iv) la limitada atención otorgada a algunos temas, en especial a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo, a la regulación directa de las actividades con altos niveles de apalancamiento y a las operaciones en mercados de derivados, y v) la escasa atención prestada a la regulación de las actividades de las agencias calificadoras de riesgo, cuyas evaluaciones han recibido severas críticas debido a su comportamiento procíclico.

Además de atender el problema de la estabilidad macroeconómica y financiera global, la reforma financiera internacional debe centrarse en la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas entre los países que conforman el sistema económico internacional. Desde la perspectiva de los países en desarrollo las asimetrías financieras reflejan cuatro características fundamentales: i) su mayor exposición ante choques externos, debido a que emiten deuda en monedas extranjeras en un mundo financieramente volátil; ii) un predominio de operaciones en monedas nacionales de horizontes cortos en las estructuras de plazos; iii) el alcance limitado de sus mercados secundarios, y iv) la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que enfrentan. Estas características han llevado a que se presenten con mayor frecuencia, en los países en desarrollo, problemas de riesgos asociados a descalces de monedas y plazos.

Lo anterior ha redundado en una gran disparidad entre las economías en su capacidad para hacer frente al ciclo económico. Mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas anticíclicas (en particular Estados Unidos, que cuenta con la principal moneda internacional), que inducen una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, los países en desarrollo prácticamente

carecen de esos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar en vez de atenuar las variaciones del ciclo y los agentes del mercado esperan que las autoridades también se comporten de manera procíclica⁵. Esto se ha traducido en una agudización de las asimetrías macroeconómicas entre países industrializados y en desarrollo, que ya eran evidentes a fines del siglo XIX, durante el auge del patrón oro.

De hecho, según lo expresa Paul Krugman, durante las frecuentes crisis sufridas por los países en desarrollo en las últimas décadas, los mercados los han presionado a adoptar una “(macro)economía de depresión”. Si bien con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial los acuerdos macroeconómicos y financieros multilaterales ofrecieron un alivio coyuntural en los episodios de crisis, en la práctica su alcance es reducido en comparación con la magnitud de los choques financieros que enfrentan los países en desarrollo. Además, dichos acuerdos están sujetos, en cualquier caso, a la adopción de medidas de austeridad. En definitiva, la principal característica que han presentado las economías de los países en desarrollo ante la inestabilidad financiera global es la tendencia a la sucesión de fases alternadas de “macroeconomía de bonanza” y “macroeconomía de depresión”.

IV. EL ÁMBITO NACIONAL: ENFRENTAR LA GLOBALIZACIÓN DE LA VOLATILIDAD FINANCIERA MEDIANTE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS ANTICÍCLICAS

Ante un mundo globalizado y con capitales volátiles, las autoridades deberían hacer frente a los riesgos financieros mediante la adopción de una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, cuyos objetivos no se limiten a los que han acaparado su atención en los últimos años (control del déficit fiscal y reducción de la inflación), sino que se extienda además a objetivos reales, sobre todo al ritmo de crecimiento económico y su estabilidad (Cepal, 2001b). De no hacerlo, es muy probable que la volatilidad del financiamiento externo se siga reflejando en las economías en desarrollo en ciclos económicos agudos.

En vista de lo anterior, es esencial que las autoridades nacionales respondan con prudencia a los períodos de euforia en los mercados, evitando situaciones de vulnerabilidad, y mantengan además márgenes de maniobra para hacer frente a las fases de sequía en los mercados financieros internacionales. Tanto la volatilidad de los flujos financieros como la inestabilidad paralela de los ritmos de crecimiento económico se han traducido en fuertes desincentivos a la inversión productiva, afectando por esta vía el crecimiento de largo plazo. La inestabilidad real de las economías ha sido tan

5. Desde una perspectiva histórica, los países industrializados lograron liberarse, en gran medida, de las “reglas del juego” del patrón oro a partir de su colapso en la década de 1930, manteniendo un alto grado de autonomía, que ha sido reconocido en los arreglos macroeconómicos internacionales.

adversa al crecimiento de largo plazo como la inestabilidad de los niveles de precios. Por consiguiente, la mayor estabilidad real de las economías en el corto plazo y un ritmo de crecimiento más dinámico en el largo plazo son en buena medida objetivos complementarios, pero existen disyuntivas no despreciables entre uno y otro que tienden a hacerse evidentes, sobre todo en coyunturas críticas.

Sin embargo, el grado de autonomía con que cuentan las autoridades nacionales para diseñar una política anticíclica son limitados, debido a las restricciones que impone la volatilidad del financiamiento internacional. Por este motivo, para ampliar las posibilidades de adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas en los países en desarrollo, los esfuerzos nacionales mencionados en la sección anterior deben ser complementados con una mejor arquitectura financiera internacional. El análisis de los aspectos nacionales de esta estrategia que se presenta a continuación debe ser complementado, por tanto, con un examen de los factores internacionales considerados en la última sección de este capítulo.

1. El manejo prudencial de los auge: aspectos fiscales, monetarios y regulatorios

La estabilidad del crecimiento económico depende de la adopción de modalidades sostenibles que influyan directamente en las principales variables de la política macroeconómica. Esto supone necesariamente una visión de largo plazo en el diseño de la política, que evite la acumulación de desequilibrios no sostenibles y aproveche las holguras que se producen en los períodos de auge para acumular recursos con el fin de hacer frente a las fases de escasez. Las medidas que se adopten para el logro de este objetivo deben estar dirigidas a las esferas fiscal, monetaria y cambiaria, a las regulaciones prudenciales, a los flujos de capital, y a la regulación y supervisión de los mercados financieros nacionales⁶.

Enfrentar adecuadamente la vulnerabilidad recurrente de las cuentas públicas respecto del ciclo supone una gestión pública capaz de responder a tres desafíos fundamentales. En primer lugar, respetar una regla fiscal de largo plazo a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos. Para ello, es necesario desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad y de los precios de las materias

6. La literatura sobre manejo macroeconómico nacional de la volatilidad financiera es extensa. Entre las contribuciones recientes, véanse Banco Mundial (1998), Cepal (1998c, 2000a, 2001b), Ffrench-Davis y Reisen (1998), Furman y Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (2000) y Ocampo (1999a y 2002b).

primas. En segundo término, se requiere identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, a fin de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones. Esto exige una programación fiscal plurianual, a partir de previsiones sobre el crecimiento potencial de las economías, y adoptar supuestos moderados, evitando el “sesgo de optimismo” (en que se consideran permanentes a los episodios positivos y transitorios a los negativos), a fin de asegurar una programación fiscal más consistente a largo plazo. En tercer lugar, es preciso eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, que tiende a producirse en la medida en que estos gastos son, en general, más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes⁷.

La política fiscal debe tener, por consiguiente, un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural (o un leve superávit o déficit), o bien mediante el establecimiento de una meta de relación entre la deuda pública y el PIB. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada. En este contexto, la promulgación de leyes sobre responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales en algunos países de la región en los últimos años son importantes avances en la dirección deseada⁸. Por otra parte, la consecución de los objetivos anticíclicos de la política macroeconómica se facilita mediante la utilización de fondos de estabilización de ingresos públicos, tanto tributarios como aquellos vinculados al precio de las exportaciones de materias primas. En este ámbito, hay ejemplos destacables en algunos países de la región, que pueden servir de base para el diseño de fondos de estabilización de ingresos públicos de carácter general⁹.

Las medidas monetarias y cambiarias que se adopten deben estar destinadas a prevenir que los auges de financiamiento externo se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito externo e interno y en apreciaciones insostenibles del tipo de cambio real. Ello supone cierta discrecionalidad de los bancos centrales para

7. En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar los procesos presupuestarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión pública. Con tal objeto, es conveniente planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital.

8. Varios países de la región (Argentina, Brasil, Ecuador y Perú) promulgaron, a partir de 1999, leyes de responsabilidad fiscal, que incluyen metas plurianuales y normas orientadas a evitar el comportamiento procíclico de la política fiscal. En forma similar, en Chile se ha adoptado una norma sobre superávit estructural, que permite aislar los gastos públicos frente a caídas transitorias de los ingresos.

9. Los fondos de estabilización de ingresos provenientes de materias primas tienen antecedentes en varios países (fondos del café y el petróleo en Colombia; del cobre y el petróleo en Chile, y del petróleo en Venezuela). Éstos se han venido agregando a fondos generales de estabilización de ingresos tributarios, como parte de nuevas leyes de responsabilidad fiscal. Sobre la conveniencia de estos mecanismos generales de estabilización tributaria, véase Cepal (1998c).

intervenir en el mercado cambiario cuando perciban tendencias fuertes a la apreciación del tipo de cambio. Asimismo, deben poder intervenir en el mercado para mantener la expansión monetaria dentro de rangos que permitan alcanzar la meta inflacionaria, que suele actuar como ancla de la política monetaria. Sin embargo, estas intervenciones pueden tener dos efectos contraproducentes. Por una parte, pueden traducirse en tasas de interés elevadas que incentiven el ingreso de capitales y, por ende, impongan una mayor presión a la apreciación cambiaria. Por otra parte, si existen indicios de crisis, esas tasas pueden acelerar el deterioro financiero y traducirse en presiones fiscales adicionales (costo del rescate de los sectores financieros y encarecimiento de la deuda pública interna, cuando ésta es cuantiosa). Ante esta disyuntiva, lo ocurrido en la región demuestra que la eficacia de estas políticas aumenta cuando van acompañadas de regulaciones de la entrada de capitales, de un manejo activo de la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros y de una “política de pasivos” explícita, destinada a mejorar el perfil temporal de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.

En el contexto de los actuales niveles de desarrollo de los mercados de capitales de la región, de la elevada volatilidad de los flujos de capitales y de una arquitectura financiera internacional deficiente, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima. Por el contrario, es deseable contar con instrumentos de manejo prudencial de los flujos de capitales, ya sea directos (encajes o impuestos al financiamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o indirectos (normas tributarias)¹⁰. Los esquemas de regulación de la cuenta de capitales adoptados por Chile y Colombia en los años noventa constituyen algunas de las mejores prácticas en este campo¹¹. Como instrumentos complementarios de la política macroeconómica, las regulaciones prudenciales de los flujos de capitales ofrecen un mayor margen a las autoridades para adoptar políticas monetarias restrictivas durante los auges y evitar apreciaciones insostenibles del tipo de cambio. Como “política de pasivos”, desincentivan en particular los flujos de corto plazo, por lo que permiten mejorar la estructura de financiamiento externo¹². Entre sus ventajas destaca el hecho de que se

10. Esta visión responde a una larga tradición de la Cepal. Algunos de los análisis más rigurosos sobre la inestabilidad de los flujos de capital y de las políticas para su manejo antes de la “crisis del tequila” fueron los realizados por la Cepal en 1994. Véase la segunda edición del informe elaborado entonces en la Cepal (1998b). En Unctad (1998), Naciones Unidas (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999) y Akyüz y Cornford (2002) se presentan exposiciones sobre la conveniencia de imponer restricciones a los flujos de capital en un mundo caracterizado por una red de seguridad financiera imperfecta.

11. Chile y Colombia tienen una experiencia positiva con el manejo de los flujos de capital a través de la imposición de encajes no remunerados a los flujos financieros. Hasta mayo de 2000, Chile exigía, además, que las entradas de inversión directa y de cartera permanecieran en el país al menos por un año. Colombia regula directamente dichas inversiones.

12. En los estudios sobre el tema se concluye que este instrumento ha tenido efectos positivos en la estructura de plazos del endeudamiento externo, ya que eleva el costo del de corto plazo sin afectar mayormente los flujos de

aplican por igual a agentes financieros y no financieros, a través de un instrumento de precio no discriminatorio.

Los esquemas permanentes de regulación prudencial, cuyo grado de rigor se acen-túe o se reduzca a lo largo del ciclo, son preferibles a la alternancia de la libre entrada de capitales y los controles cuantitativos a la salida de capitales en las épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada durante las crisis, ya que en lugar de producir los efectos previs-tos puede conducir a la evasión o elusión masiva de los controles y a una falta de credibilidad en las políticas.

El control estricto de los descalces entre activos y pasivos en moneda extranjera del sistema financiero es un elemento esencial de cualquier esquema de regulación prudencial. Sin embargo, el acceso directo al crédito externo por parte las empresas no financieras, sobre todo las de mayor tamaño, resta eficacia a estas normas para evitar los descalces entre los activos y pasivos en moneda extranjera en el conjunto de la economía. Los descalces que acumulan los agentes no financieros durante los períodos de auge afectan, a su vez, la solidez del sistema financiero, debido a las dificultades para cubrir los pasivos en moneda nacional a las que se enfrentan poste-riormente los agentes no financieros endeudados en el exterior.

La alternativa de combinar instrumentos de regulación prudencial de los interme-darios financieros con mecanismos tributarios explícitos que desincentiven el en-deudamiento externo de los agentes no financieros, entre otros impuestos sobre las deudas netas en moneda extranjera de las empresas (Fischer, 1998), puede ser un sustituto efectivo. No obstante, este tipo de medida no abarca el endeudamiento de las personas naturales ni afecta a las inversiones bursátiles. Además, el diseño de un siste-ma de tributos flexibles al endeudamiento externo de las empresas no financieras es bastante más complejo que la regulación de los flujos de capitales en la frontera.

2. El régimen cambiario

La lección más importante que se desprende de lo ocurrido en la región, y en el mundo en general, en las últimas décadas es que no existe un régimen cambiario que resulte óptimo para todos los países en todo momento¹³. Cada país debe determinar

más largo plazo (Agosin y Ffrench-Davis (2001); Agosin (1998); Le Fort y Lehmann (2000); Ocampo y Tovar (1999), y Villar y Rincón (2000)). Algunos de estos estudios indican también que, gracias a los encajes, se ha logrado disminuir efectivamente las entradas de capital o, lo que es equivalente, otorgar un mayor margen para el aumento sostenible de las tasas de interés internas o modificar las expectativas de devaluación, o ambos efectos simultáneamente. Sin embargo, esto último ha sido objeto de mayor controversia. Valdés-Prieto y Soto (1998) y de Gregorio, Edwards y Valdés (2000) presentan una visión contraria.

13. En Frankel (1999), Hausmann (2000), Velasco (2000), Williamson (2000), Ocampo (2002b) y Ffrench-Davis y Larraín (2003) se presentan análisis más detallados de los temas tratados en esta sección.

el grado de flexibilidad cambiaria nominal que necesita, de acuerdo con sus objetivos y sus posibilidades reales de manejo de las demás variables de política macroeconómica.

Contrariamente a esta opinión, en la década pasada cobró cierta fuerza la idea según la cual los únicos regímenes cambiarios estables en la fase actual de globalización son los extremos, ya sea un tipo de cambio enteramente flexible o un “ancla dura” para el tipo de cambio (convertibilidad o dolarización). Este argumento se basa en la susceptibilidad de las anclas blandas y la flexibilidad administrada ante ataques especulativos derivados de la percepción de los agentes económicos sobre la inconsistencia entre la política cambiaria y el resto de la política económica. Este razonamiento apunta a un problema real, en particular, a los problemas que se plantean con los regímenes de cambio fijo (anclas blandas y, en algunos casos, también las anclas duras) frente a grandes expectativas de devaluación. Sin embargo, el principal problema que se plantea actualmente en los regímenes cambiarios de los países en desarrollo es su capacidad para manejar choques comerciales y fluctuaciones de la cuenta de capitales que son en gran medida exógenos y, al mismo tiempo, evitar que se traduzcan en ciclos económicos agudos o en precios relativos incorrectos o inestables que desincentiven un adecuado desarrollo de los sectores transables de la economía. Las demandas contradictorias de flexibilidad y estabilidad que implica el cumplimiento de estos complejos objetivos sólo pueden responderse en los regímenes extremos, renunciando a algunos de sus elementos.

Un ancla cambiaria nominal, acompañada de políticas fiscales y monetarias prudentes, contribuye a la estabilidad de precios y, por consiguiente, a tipos de cambio reales que ofrecen incentivos estables a los sectores transables de la economía. No obstante, la volatilidad de los flujos de capital tiende a conferirle una gran inestabilidad a la actividad interna de los países que adoptan regímenes de este tipo. Por otra parte, la ausencia de mecanismos que faciliten el ajuste de los precios relativos ante perturbaciones externas desfavorables (caída de los precios de los productos de exportación, devaluación de la moneda de un importante socio comercial o revaluación de la moneda a la cual está vinculado el tipo de cambio del país) puede tener costos de ajuste elevados, tales como recesiones prolongadas o lento crecimiento asociados a la sobrevaluación estructural del tipo de cambio. Por su parte, debido al debilitamiento del control de la oferta monetaria que conlleva un régimen de este tipo, el banco central no puede ejercer las funciones de “prestamista de última instancia”, lo que crea problemas importantes si las crisis afectan al sistema financiero nacional.

Por otra parte, los regímenes de cambio flexible permiten a la economía absorber los choques provenientes del comercio y el financiamiento internacionales. Facilitan, además, la adopción de una política monetaria orientada a estabilizar el ciclo económico y desalientan parcialmente los créditos de corto plazo y algunos flujos de cartera, pero no ayudan a mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo. Por

el contrario, las fluctuaciones esperadas del tipo de cambio real pueden acentuar dichos ciclos (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001). Estas fluctuaciones suelen enviar señales contradictorias sobre los sectores productores de bienes y servicios transables, por lo que desincentivan la inversión en ellos. A su vez, cuando se producen importantes descalces monetarios, las fluctuaciones del tipo de cambio tienen efectos riqueza (ganancias por apreciación durante el auge y pérdidas por devaluación durante las crisis) que acentúan el ciclo económico.

La gran virtud de los regímenes intermedios, de “flexibilidad administrada”, es su posibilidad de conciliar flexibilidad y estabilidad. Algunos ejemplos de estos regímenes son los sistemas de devaluación gradual (*crawling peg*), las bandas cambiarias, el establecimiento de metas o bandas indicativas que las autoridades están dispuestas a defender parcialmente y la flotación sucia. En efecto, todos estos regímenes tienen una cierta flexibilidad que permite absorber los choques externos y adoptar políticas anticíclicas, además de estar orientados a la búsqueda de incentivos más estables a la especialización internacional. En este contexto, el grado de flexibilidad deseable dependerá básicamente del tamaño de las economías (en las más grandes es deseable una mayor flexibilidad), del grado de profundidad de los mercados financieros y cambiarios nacionales (mayor flexibilidad en países con mayor profundidad financiera interna) y del grado de apertura de la cuenta de capitales (mayor flexibilidad cuando la cuenta de capitales está más abierta).

Como lo indica esta última condición, un buen manejo de estos regímenes intermedios puede exigir el uso activo de regulaciones a los flujos de capitales, para manejar las presiones provenientes del financiamiento internacional. Cabe señalar, asimismo, que estos esquemas pueden ser objeto de presiones especulativas cuando el conjunto de la política macroeconómica no concita suficiente credibilidad. Por este motivo, los regímenes intermedios con mayores grados de flexibilidad tienen una ventaja, particularmente en economías de mayor tamaño con régimen de capitales abierto.

3. Mecanismos de “autoseguro”

Otra forma de favorecer la estabilidad es mantener un nivel adecuado de recursos líquidos (actuales o contingentes), que permita hacer frente a choques externos adversos transitorios e impedir los ataques especulativos en contra de la moneda nacional. Toda política anticíclica exige, de hecho, una acumulación de recursos (externos, fiscales, y holguras en el sistema financiero) durante los períodos de bonanza, que puedan emplearse luego en períodos de escasez. La acumulación de reservas internacionales puede resultar bastante costosa, ya que, como lo han demostrado las crisis recientes, las salidas netas de capitales pueden llegar a representar varios puntos porcentuales del PIB. Por ello, los costos que acarrea la acumulación de reservas

deben compararse con los beneficios que supone su papel de mecanismo de “autoseguro”.

Algunos países han tratado de lograr este mismo objetivo a través de la negociación de líneas de crédito contingentes con bancos internacionales privados. No obstante, el mercado para estas líneas de crédito es aún incipiente y los montos disponibles pueden ser insuficientes en casos de crisis agudas, sobre todo las que se caracterizan por fenómenos de contagio. Esto indica que los mecanismos más apropiados son esquemas de seguro colectivo basados en la provisión de liquidez internacional, mediante instrumentos multilaterales y esquemas regionales, tal como se señala más adelante.

4. La regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros

En los últimos años, la inestabilidad de los sistemas financieros nacionales se ha hecho presente como factor detonante o propagador de las crisis y fluctuaciones externas hacia el resto de la economía. A su vez, la globalización ha dejado de manifestar la existencia de una correlación entre los riesgos sistémicos de los distintos países, lo que ha llevado a la comunidad financiera internacional a fomentar la adopción de sistemas de regulación prudencial adecuados, que se rijan por recomendaciones de aceptación internacional, sobre todo las formuladas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Para el fortalecimiento de la estabilidad de los sistemas financieros nacionales es necesario avanzar en cinco frentes: i) mejorar la regulación y supervisión de los riesgos de crédito, de monedas y de plazo de la banca comercial; ii) mejorar la normativa sobre conglomerados financieros; iii) imponer límites a la concentración del sistema bancario, ya que los bancos excesivamente grandes pueden adolecer de riesgo moral en el sentido de ser “muy grandes para quebrar”; iv) establecer mejores criterios respecto de la presencia de instituciones financieras extranjeras que no cuentan con una supervisión confiable y una regulación consolidada de conglomerados en el país donde está radicada su casa matriz, y v) perfeccionar las normas sobre la banca estatal de primer piso, que le exigen ceñirse a estándares de mercado en la evaluación de la calidad de su cartera, similares a los aplicables a la banca comercial privada¹⁴.

Además del fortalecimiento de la solvencia de los sistemas financieros, la regulación y supervisión bancaria debe orientarse a la apertura de espacio para una política anticíclica. España ha adoptado con tal objeto disposiciones regulatorias, destinadas a evaluar el riesgo crediticio en un horizonte que abarque el conjunto del ciclo económico. El propósito es eliminar o contrarrestar parcialmente el efecto procíclico de

14. En Held (1994), Cepal (1998a) y Livacic y Sáez (2000) se presenta una elaboración de estos argumentos.

las normas tradicionales de evaluación y provisión prudencial para riesgos, que se traducen en una subestimación de éstos y por consiguiente en una expansión excesiva del crédito, durante los auge y, por el contrario, en la necesidad de constituir amplias reservas para créditos dudosos durante las crisis, que contribuyen a acentuar la sequía crediticia característica de estos períodos. Este tipo de régimen debería generalizarse y complementarse con provisiones prudenciales excepcionales y normas sobre calificación de riesgos más graves en los períodos de auge, especialmente en el caso de entidades financieras cuyas carteras se expandan aceleradamente. También convendría acotar el valor de las acciones y bienes raíces que pueden utilizarse como garantías de los préstamos. En cambio, en los períodos de recesión es importante evitar que las normas regulatorias acentúen la restricción crediticia y la falta de liquidez de los agentes, mediante el establecimiento de mecanismos que permitan graduar en el tiempo la aplicación de normas prudenciales más estrictas.

5. El desarrollo financiero nacional

Un desarrollo estable y profundo de los sistemas financieros nacionales tiene efectos positivos para el ahorro y el financiamiento de la inversión, y reduce la vulnerabilidad de las economías ante los ciclos de financiamiento externo. El desarrollo de mercados amplios de acciones, de títulos de deuda pública y privada, de derivados financieros, la titularización de activos, los mercados secundarios de hipotecas, y el establecimiento de otros regímenes destinados a la diversificación de riesgos, así como la participación creciente de inversionistas institucionales como fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, de inversión y de capital de riesgo son algunos de los múltiples ejemplos de este proceso.

Toda política que se adopte con este propósito debe permitir, asimismo, la superación de las fallas de mercado, y de la inexistencia de algunos mercados o de ciertos segmentos y componentes. Esto otorga un papel clave a las políticas de desarrollo institucional, orientadas a crear las condiciones regulatorias apropiadas para el surgimiento de nuevos segmentos del mercado e intermediarios financieros, como también a una participación mucho más directa, a través de la acción del Estado, en dicho proceso, de preferencia catalizando una cada vez mayor participación del sector privado.

El proceso de desarrollo financiero supone condiciones de estabilidad macroeconómica consistentes con el objetivo de extender los plazos del ahorro financiero y la creación de los instrumentos a través de los cuales éste se materializa. Exige también una protección adecuada de los contratos financieros ante los riesgos de inflación. La indización de instrumentos y contratos financieros de largo plazo es uno de los principales instrumentos para lograr este propósito.

La liquidez de un instrumento se relaciona directamente con la amplitud de su mercado, es decir, con la presencia de múltiples agentes capaces de absorber las fluctuaciones de la oferta y demanda de títulos sin variaciones excesivas en sus precios y, por tanto, capaces de estabilizar los mercados. Esto subraya la importancia de apoyar el desarrollo de mercados secundarios de deuda y de los “creadores de mercado” (bancos de inversión u otros intermediarios autorizados para actuar como tales), que cumplen el papel estabilizador mencionado. Por sus características con respecto a cuantía, uniformidad y menor riesgo, los títulos de deuda pública interna suelen actuar como líderes del mercado y referentes de otros instrumentos. La extensión de los plazos aplicables a estos títulos puede servir, por tanto, para extender el horizonte temporal del conjunto del mercado.

En la medida en que cuentan con garantías reales y permiten una mayor homogeneidad de los papeles que se transan, la titularización de los paquetes de deudas hipotecarias puede contribuir también al desarrollo del mercado, especialmente de títulos a mayor plazo, siempre y cuando se cuente, también en este caso, con instituciones que ejerzan en forma eficiente la función de titularización y creación de mercado. Dos agencias con participación estatal, Ginnie Mae y Fannie Mae, hicieron una contribución esencial en Estados Unidos a la creación de un mercado como el descrito^{15, 16}. El considerable desarrollo que muestra el sistema de crédito hipotecario de Chile está asociado a la creación de una unidad de cuenta indizada, que permite proteger el ahorro financiero de largo plazo de los efectos de la inflación¹⁷. El desarrollo de nuevos agentes de ahorro institucional a partir de la reforma del sistema de pensiones en 1981 y la recuperación de la solvencia de los bancos, luego de la reforma bancaria que siguió a la crisis financiera de 1982-1986, condujeron a la creación de un amplio mercado para el financiamiento de operaciones de largo plazo, sobre la base de instrumentos hipotecarios titularizados. En ambos casos, la política pública resultó clave en la creación de la estructura institucional necesaria para enfrentar aspectos cruciales del financiamiento de actividades que requieren horizontes prolongados.

Cuando los agentes actúan como inversionistas financieros, es decir cuando no se involucran directamente en actividades de inversión real, la necesidad de administrar los riesgos es fundamental, lo que en ciertos casos se realiza por intermedio de insti-

15. Los nombres oficiales de estas instituciones son Government National Mortgage Association y Federal National Mortgage Association, pero se las conoce por los nombres que se mencionan en el texto.

16. En 1970, Ginnie Mae introdujo el primer activo titularizado del mundo para el financiamiento de viviendas, creando de este modo un mercado nuevo. En la misma época, el gobierno se retiró de Fannie Mae, dando un fuerte impulso a la participación privada en un mercado previamente desarrollado por la iniciativa pública.

17. Argentina, Colombia y Uruguay también han empleado con frecuencia activos financieros indizados para el financiamiento de viviendas.

tuciones especializadas. La función de evaluación y control de los riesgos suele ser desempeñada por una institución de “primer piso”, que aplica prácticas estandarizadas para evaluar los riesgos de los inversionistas directos y que, por medio de la diversificación, reduce el riesgo de la cartera. Ésta es respaldada por la capacidad de pago de los inversionistas y, en el caso de la vivienda, está garantizada por hipotecas. A su vez, la institución de primer piso consolida los préstamos individuales, ofreciéndolos como un único activo financiero al mercado. Cuando éstos son adquiridos por inversionistas institucionales, el riesgo comercial del crédito (la probabilidad de que el deudor original no pague) sigue circunscrito a la institución de primer piso, puesto que la evaluación le otorga ventajas comparativas, en tanto el riesgo financiero (la probabilidad de que las tasas futuras de interés sean distintas a las actuales y de que, por tanto, fluctúen los precios de los activos de la cartera) se transfiere al inversionista financiero. En ambos casos deben existir disposiciones regulatorias, entre otras requisitos de capital y provisiones que garanticen la solvencia del intermediario inversor.

Las instancias de cobertura de riesgos de pérdidas que facilitan el desarrollo del crédito de largo plazo también ocupan un lugar importante en la estructura institucional. Un ejemplo de ello son los fondos de garantía y los seguros de crédito, destinados principalmente a cubrir riesgos comerciales. A su vez, los riesgos financieros pueden ser cubiertos, en un mercado secundario profundo, mediante el desarrollo de un mercado amplio de derivados financieros. En este caso, la contabilidad debe reflejar de manera clara y transparente los pasivos y activos implícitos en esas operaciones, con el propósito de determinar los requerimientos de capital correspondientes.

Como no toda la intermediación está vinculada a la actividad bancaria, es necesario supervisar la distribución de activos tangibles e intangibles entre la banca y sus actividades financieras vinculadas, lo que exige esquemas de supervisión consolidada de los conglomerados financieros o, al menos, del subconjunto de actividades de un consorcio bancario. La transparencia, la provisión de información oportuna y confiable, y la gobernabilidad en el manejo de fondos y recursos de terceros para resguardar los derechos de propiedad y la confianza de los dueños no controladores son fundamentales¹⁸. La transparencia es otro factor relevante para un buen manejo de la propiedad corporativa de las empresas. La primacía de los derechos de propiedad de los aportantes de recursos respecto de los administradores de fondos institucio-

18. Para lograr este propósito, son imprescindibles los registros contables; las auditorías periódicas, independientes y confiables; la conformación de juntas de vigilancia; la clasificación independiente de riesgos; la separación contable del patrimonio propio de los administradores del patrimonio del fondo de terceros, y la exigencia de capital propio a los administradores, cuyo monto permita confiar en que responderán con solvencia en beneficio de los aportantes de recursos ante imprevistos y fallas de administración.

nales, y la igualdad de derechos de propiedad –aunque no de gestión– entre los accionistas minoritarios y los accionistas controladores, son dos aspectos que deben primar en la construcción de un marco regulatorio que pretenda desarrollar mercados de capitales nacionales más profundos en la región.

La creación de un marco regulatorio adecuado puede ser insuficiente para dar acceso al crédito a las pequeñas empresas y a quienes realizan operaciones de inversión en áreas innovadoras. En el primer caso, la ausencia de garantías suele limitar el acceso al crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas, en tanto que en el segundo una excesiva cautela ante los riesgos restringe la inversión real. El apoyo público adopta distintas formas, pero su objetivo es siempre limitar la exposición a los riesgos de pérdida. El establecimiento de fondos de garantía con participación pública y privada, así como el subsidio a primas de seguros de crédito, son mecanismos que podrían responder a la necesidad de cubrir y absorber los riesgos de créditos de las empresas de menor tamaño. A su vez, instituciones como las sociedades de capitales de riesgo, también con participación pública y privada, pueden resultar útiles para el financiamiento de las inversiones innovadoras.

Una buena banca pública de desarrollo puede convertirse en un importante componente de una política de desarrollo financiero como la descrita. En una versión moderna, estos agentes públicos deben dedicarse prioritariamente a crear y completar mercados, de acuerdo con los lineamientos señalados. En cuanto a sus funciones más tradicionales, pueden participar directamente en la provisión de créditos. Esta función es muy importante para garantizar un adecuado acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas, en conjunto con otros intermediarios privados, cooperativos y solidarios. Estos bancos ofrecen muchas veces la primera oportunidad de contar con antecedentes financieros a clientes nuevos y pequeños, que posteriormente pueden “graduarse” e integrarse a la banca en el mercado privado. De este modo, permiten la correcta bancarización de actividades informales, como las de pequeños propietarios agrícolas, emprendedores de innovaciones tecnológicas y, más en general, las de la pequeña y mediana empresa.

El mercado puede hacer una contribución importante al escrutinio permanente y continuo del riesgo de cartera cuando la banca de desarrollo se constituye en institución autónoma extrapresupuestaria, sin garantía del Estado, para la captación de recursos de terceros, y se somete periódicamente a la evaluación de los riesgos de su cartera por parte de la Superintendencia de Bancos y otras agencias. Para perfeccionar las políticas de cobranza, puede organizarse como una banca comercial de primer piso, sujeta a la regulación y supervisión propias de la banca privada, para lo cual debe ampliar la transparencia de sus operaciones comerciales, exigir un perfeccionamiento de sus políticas de cobranza y detectar rápidamente los efectos financieros de presiones políticas de corto plazo. También puede organizarse como una banca de segundo piso y abordar las dificultades de focalización, perfeccionando las bases

de licitación de recursos financieros y aplicando una combinación de subsidios de tasas a las primas de seguros parciales de crédito, o, alternatively, la operación de fondos de garantía (parcial), subsidios a la evaluación de riesgo de crédito por parte de los intermediarios de primer piso, y capacitación en materia de gestión y diseño de proyectos a los posibles beneficiarios. Los subsidios y las transferencias deben someterse a una adecuada evaluación social y económica, estar bien diseñados y ser transparentes en lo que respecta a su operación; además, el costo fiscal que suponen debe ser explícito y estar financiado con recursos públicos debidamente presupuestados.

V. EL ÁMBITO INTERNACIONAL: FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

En el Capítulo 1 se insistió en que el logro de una mayor estabilidad financiera y macroeconómica internacional debe considerarse como la provisión de un bien público global, que ofrece externalidades positivas a todos los participantes en los mercados mundiales. Se destacó, asimismo, el papel esencial que desempeña una buena institucionalidad financiera internacional en la corrección de las grandes disparidades en el desarrollo de los mercados financieros y las asimetrías en el comportamiento macroeconómico de los países desarrollados y en desarrollo¹⁹. Estas asimetrías están asociadas a un rasgo estructural que comparten todas las economías en desarrollo: la no utilización de sus monedas como medio de cambio y activo de reserva en las transacciones internacionales. Esta asimetría las sitúa en un plano desfavorable para enfrentar la volatilidad que caracteriza la globalización financiera, por cuanto induce un acceso inestable a los mercados internacionales y un sesgo procíclico de las políticas macroeconómicas. La superación de estos problemas exige tanto una buena formulación de las políticas nacionales como una institucionalidad internacional que respalde los esfuerzos desplegados en esa dirección.

Los principales componentes de las reformas necesarias en el ámbito internacional para lograr este propósito son los siguientes: i) el desarrollo de una institucionalidad financiera internacional y nacional que prevenga la acumulación de riesgos financieros excesivos y ofrezca información adecuada a los mercados; ii) el fortalecimiento de la capacidad de respuesta oportuna frente a las crisis que amenacen la estabilidad financiera internacional; iii) la solución de los problemas de sobreendeudamiento y

19. La literatura sobre los temas tratados en esta sección es abundante. Sobre el concepto de “bienes públicos globales” aplicados al sistema financiero internacional, véanse Helleiner (2000), Kaul, Grunberg y Stern (1999) y Wyplosz (1999). Sobre reforma financiera internacional, véanse, entre otros, FMI (1998, 1999 y 2000a), Cepal (1999c), Naciones Unidas (1999), Unctad (1998), Eatwell y Taylor (2000), Eichengreen (1999), Fischer (1999), Griffith-Jones y Ocampo (1999 y 2003), Ocampo (1999a y 1999b), White (2000) y Akyüz y Cornford (2002).

la distribución equitativa de los costos de las crisis entre acreedores y deudores; iv) una participación vigorosa de la banca multilateral de desarrollo, y v) la valoración del papel de las instituciones regionales y subregionales en todos estos ámbitos.

1. Creación de un marco institucional que favorezca la estabilidad financiera

La estabilidad financiera internacional requiere de estándares mínimos sobre dos materias clave: la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros y el suministro de la información necesaria para que las autoridades y los mercados financieros funcionen adecuadamente. Estos temas están siendo analizados en el marco del Foro de Estabilidad Financiera creado por el Grupo de los Siete, pero en este mecanismo no están adecuadamente representados los países en desarrollo. En los estándares pertinentes se deben tener en cuenta la capacidad de absorción y las tradiciones regulatorias de los distintos países. Dado el carácter global de los mercados, es necesario avanzar simultáneamente hacia una mayor coordinación y una mayor comunicación entre entidades supervisoras de distintos países.

La regulación y supervisión prudencial deben estar orientadas a impedir que se produzcan problemas de carácter sistémico, previniendo que los agentes financieros asuman riesgos excesivos y velando para que sus patrimonios sean proporcionales a los riesgos asumidos. El rigor de las normas debe ser consistente con los riesgos que asumen los agentes en conjunto, no sólo individualmente. Esto impone la necesidad de ampliar los límites de la supervisión en dos sentidos. En primer lugar, mediante la extensión de la supervisión a agentes no financieros, pero con relaciones patrimoniales con agentes financieros, lo que significa avanzar hacia una supervisión consolidada de los conglomerados. En segundo lugar, mediante la extensión de la regulación a agentes financieros no bancarios, como los fondos mutuos. En el caso de los países desarrollados, el énfasis relativo debe recaer en la regulación y supervisión de las instituciones y operaciones con más apalancamiento y mayor presencia internacional. A su vez, para desincentivar en su misma fuente el financiamiento de alto riesgo para los países en desarrollo, debe darse la debida importancia a la evaluación del riesgo de operaciones que se lleven a cabo con países que incrementen su endeudamiento neto, especialmente el de corto plazo y de una magnitud desproporcionada en relación con el tamaño de la economía, el sector financiero y las reservas disponibles para hacer frente al servicio de sus compromisos externos. En todos los países es necesario adoptar, además, medidas eficaces para prevenir y castigar el lavado de dinero y otros delitos financieros, siguiendo las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre estos temas²⁰.

20 Véanse Blum y otros (1998) y Naciones Unidas (1998).

En materia de regulación y supervisión de los sistemas financieros, aún subsisten importantes desafíos. La propuesta del Comité de Basilea de hacer provisiones para los riesgos de pérdidas esperadas y establecer los requisitos de capital mínimo sobre la base de modelos internos de los bancos, en lugar de la práctica actual de emplear criterios genéricos, puede encarecer el costo de los préstamos bancarios internacionales para los países en desarrollo y acentuar su comportamiento procíclico (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spraat, 2001). Por otra parte, el establecimiento de un sistema regulatorio como el propuesto puede modificar las condiciones de competencia bancaria a nivel internacional. En efecto, por tener un mayor desarrollo y sofisticación, los bancos de los países desarrollados quedarían en una situación ventajosa, dado que sus costos de cartera y los requisitos de capital que se les aplicarían serían inferiores. Por ello, es conveniente evitar estos efectos de la reforma de las normas regulatorias internacionales.

Las iniciativas para uniformar la calidad, cantidad y transparencia de la información financiera y contable que reciben los agentes económicos se orientan a mejorar la eficiencia de los mercados y la estabilidad de los flujos de capital (Ahluwalia, 2000). Una de ellas, en la que participa cerca de medio centenar de países, es el desarrollo, por parte del Fondo Monetario Internacional, de estándares de calidad y oportunidad de la información económica y financiera que se entrega a los mercados. Los Estándares Internacionales de Contabilidad e Información que se han venido analizando en el seno de la Unctad representan otra buena iniciativa que puede permitir un mayor grado de uniformidad contable entre países. A su vez, el Comité Internacional de Estándares Contables ha desarrollado un conjunto básico de criterios para que sean adoptados por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (conocida por su sigla en inglés: Iosco) y contribuyan al desarrollo de mercados internacionales de capitales profundos y transparentes.

La provisión de información transparente contribuye indudablemente a perfeccionar el funcionamiento de los mercados. El problema esencial al que se enfrentan no son las imperfecciones de la información factual que sirve de base a sus operaciones, sino la volatilidad de las opiniones y expectativas de los agentes económicos (Ocampo, 1999a; Eatwell y Taylor, 2000). De hecho, en muchas oportunidades se ha dispuesto de información básica sobre las condiciones macroeconómicas de los países en desarrollo, pero se la interpreta de diferentes maneras en distintos momentos, dependiendo de las expectativas de los agentes económicos. Esto ha ocurrido incluso en el caso de los agentes económicos que supuestamente están mejor informados: los bancos de inversión, las agencias calificadoras de riesgos, los organismos intergubernamentales y los mismos gobiernos.

En este contexto, cabe mencionar en particular a las agencias calificadoras de riesgos. Como instituciones privadas responsables de proporcionar información a los inversionistas han tenido un desempeño poco satisfactorio. El patrón procíclico

de evaluación de riesgos que las ha caracterizado fue uno de los factores que influyó en la volatilidad de las opiniones y expectativas de los agentes económicos involucrados en los mercados emergentes durante los fuertes ciclos de auge y colapso financiero de los años noventa²¹. Por este motivo, en lugar de atenuar los ciclos financieros, que debería ser uno de los propósitos de un buen sistema de información, han tendido a intensificarlos.

En vista de lo anterior, se hace necesario adoptar reglas que lleven a estas instituciones a calificar los riesgos soberanos de acuerdo con parámetros estrictos y objetivos, de público conocimiento. Estos principios pueden servir de base para el establecimiento de marcos de regulación y supervisión de sus actividades, y para el desarrollo de mecanismos de intercambio de información entre ellas y los organismos regulatorios. Una alternativa que convendría considerar es la posibilidad de complementar la calificación del riesgo soberano que realizan actualmente estas agencias con un sistema de calificación que apliquen las entidades de supervisión de los países en los que se realicen las emisiones, de acuerdo con parámetros objetivos acordados internacionalmente.

2. Financiamiento de emergencia

A diferencia de los sistemas que se han desarrollado a lo largo de más de un siglo en los países, el sistema financiero internacional no dispone de instrumentos apropiados para enfrentar las crisis, entre otros la función de “prestamistas de última instancia” de los bancos centrales, los mecanismos preventivos de intervención de entidades financieras en dificultades, los seguros de depósito y reglas para la refinanciación o liquidación de entidades en dificultades. El propósito de estos mecanismos es preservar la integridad del sistema de pagos y evitar las pérdidas económicas y sociales del manejo desordenado e inequitativo de las crisis financieras. Cabe destacar que, si bien estos instrumentos fueron diseñados con el objeto de responder a situaciones de crisis, también tienen un carácter preventivo, en la medida en que ayudan a evitar que surjan expectativas desestabilizadoras que den lugar a crisis sistémicas.

En relación con el crecimiento del mercado financiero, el Fondo Monetario Internacional ha quedado a la zaga ya que, si bien tiene la posibilidad de crear dinero para generar liquidez, a través de la emisión de derechos especiales de giro, los recursos excepcionales necesarios para manejar las crisis más graves de las últimas décadas han dependido de los acuerdos de créditos (*arrangements to borrow*), que permiten al Fondo conseguir recursos de los principales países desarrollados y aportes bilaterales complementarios de estos países a los programas de rescate correspon-

21. Cabe señalar que este problema es común a las actividades de evaluación del riesgo corporativo, como lo ilustran los casos recientes de Enron y Kmart.

dientes²². La incertidumbre que provoca esta situación reduce la capacidad del Fondo Monetario Internacional para enviar señales que despierten confianza (Eichengreen, 1999; Ocampo, 1999a; Rodrik, 1999). La primera de las principales innovaciones realizadas en los años noventa fue la creación del Mecanismo de Financiamiento de Emergencia, que lo faculta para actuar rápidamente en caso de crisis graves. Las otras dos corresponden a nuevos servicios: el Servicio de complementación de reservas, concebido para responder a necesidades de financiamiento de magnitud excepcional, y la Línea de Crédito Contingente, creada con el fin de dar asistencia a países afectados por fenómenos de contagio financiero. El primero de estos servicios ha funcionado relativamente bien, pero el segundo no ha dado los resultados esperados. Para tener acceso a esta línea de crédito, los países deben suscribir un acuerdo contingente y, dadas la posible señal negativa para los mercados y lo limitado de los recursos disponibles, no es de extrañar que ningún país haya solicitado hacer uso de ella. Una posible modificación podría consistir en que los países clasificados positivamente en las consultas que se realizan en el marco del artículo IV de los Estatutos del Fondo tuvieran acceso automático a esta línea de crédito.

Los beneficios potenciales de un apoyo del Fondo Monetario Internacional a los países que, a pesar de tener adecuados fundamentos macroeconómicos, enfrenten fugas de capital que amenacen con desestabilizar sus economías son de tal relevancia que justifican el que la comunidad internacional siga buscando las formas más idóneas de perfeccionar y desarrollar los mecanismos analizados (*véanse*, al respecto, las propuestas de Williamson, 1996; Ezekiel, 1998, y Ahluwalia, 1999, entre otros). Un servicio que contara con suficientes recursos para estos fines y los desembolsara en forma rápida y automática permitiría modificar el régimen internacional y el comportamiento de los agentes, por lo que enviaría una poderosa señal que desincentivaría los comportamientos especulativos. Esta es la dirección correcta para transformar al Fondo Monetario Internacional en el “cuasiprestamista internacional de última instancia” que se requiere en la fase actual de globalización de los mercados financieros.

Para lograr este propósito y responder flexiblemente a las necesidades de financiamiento durante los períodos de crisis, los recursos del Fondo deberían ampliarse considerablemente. Entre las alternativas disponibles, tal vez la más apropiada sea la emisión transitoria de derechos especiales de giro en los períodos de crisis, que se pondrían a disposición de todos los países miembros. Estas emisiones transitorias podrían ser eliminadas con posterioridad, si no se desea generar una liquidez permanente²³. Desde luego, un mayor uso de estos derechos en el sistema financiero inter-

22. Todas las emisiones deben estar aprobadas explícitamente por el Directorio del Fondo, con una mayoría del 85% de los votos. La última emisión se realizó en enero de 1981.

23. *Véanse* Ezekiel (1998), Naciones Unidas (1999), Ahluwalia (1999), Ocampo (1999a), Council on Foreign Relations (1999), Meltzer y otros (2000) y Camdessus (2000).

nacional es un objetivo en sí mismo, largamente defendido por los países en desarrollo, y no debe quedar condicionado a la adopción de líneas de crédito específicas.

Los programas macroeconómicos que se adopten en el marco del Fondo Monetario Internacional deben registrarse por la consideración de sus efectos en los sectores más vulnerables de la población, no sólo mediante redes adecuadas de protección social, sino también con la adopción de medidas de ajuste macroeconómico en las que se tenga en cuenta su impacto social. En ésta, como en todas las áreas en las que se aplique la condicionalidad, debe respetarse, además, el principio según el cual las políticas de ajuste deben contar con el respaldo efectivo de las autoridades nacionales, de acuerdo con el principio de pertenencia (*ownership*). Este principio es, por lo demás, esencial para garantizar un desarrollo institucional apropiado y la sostenibilidad de las medidas de ajuste.

3. La solución a los problemas de sobreendeudamiento

En ausencia de un servicio de financiamiento de emergencia, que desempeñe parcialmente a escala internacional las funciones de prestamista de última instancia, los países afectados por una crisis deben ajustar severamente sus economías o suspender en forma unilateral el servicio de la deuda y las salidas de capitales. Las dos alternativas pueden tener un alto costo en términos de crecimiento, empleo y pobreza. Para evitar los costos de estas medidas unilaterales, es necesario diseñar reglas ordenadas, de carácter multilateral, para este tipo de problemas.

La primera herramienta a la que deben recurrir los países con sólidos fundamentos macroeconómicos, pero con problemas de liquidez es el recurso al financiamiento de emergencia. Esto les da la holgura de tiempo necesaria para adecuar el perfil temporal de los compromisos externos. El apoyo externo es clave en estos casos, para evitar que una situación temporal de iliquidez se transforme en un problema de solvencia, debido a posibles reacciones de pánico injustificado entre los inversionistas. Sólo en casos extremos debiera ser necesario recurrir a una suspensión temporal de los pagos externos. Existen, además, mecanismos alternativos que se han utilizado durante algunas de las crisis recientes (entre otros, por la República de Corea y Brasil), en particular la presión de las autoridades regulatorias de los países industrializados sobre los bancos comerciales para que renueven las líneas de crédito a los países afectados.

En cambio, en casos de insolvencia, la renegociación y posiblemente la reducción de las obligaciones, es un imperativo cuya postergación lesiona a deudores y acreedores y también puede traducirse en una distribución inequitativa de los costos de la crisis entre estos últimos (entre quienes retiran tempranamente sus capitales y los que los mantienen en los países durante la crisis). Aun en estos casos, como se

indica más adelante, la renegociación de los compromisos externos debe ser un complemento y no un sustituto del financiamiento de emergencia.

Toda institución que se cree a nivel internacional en este campo debe mantener como principio básico la negociación voluntaria entre las partes, pero debe establecer al mismo tiempo reglas multilaterales que le den fuerza legal a las suspensiones de pagos y las renegociaciones de las deudas, y permitan hacer frente a los dos problemas básicos de coordinación que surgen en las negociaciones de este tipo: la posibilidad de que algunos acreedores, y eventualmente deudores, se resistan a participar en las soluciones (el problema del polizón) y la lentitud que puede caracterizar al proceso o las sucesivas negociaciones, que tienen un costo elevado para deudores y acreedores (juego de suma negativa).

Para resolver el primero de los problemas mencionados, es necesario que los contratos de deuda contengan cláusulas de acción colectiva, ya se trate de bonos soberanos, bonos emitidos por instituciones privadas o préstamos provenientes de la banca privada. En dichas cláusulas deberían incluirse reglas que garanticen la aplicación de ciertos acuerdos a todas las obligaciones²⁴. Estas cláusulas deben ser de carácter universal, de modo que también se apliquen a contratos de deuda suscritos por los países industrializados.

Las suspensiones de pagos deben ser decretadas por el país deudor y deberían complementarse con restricciones a las salidas de capital de cartera. Sin embargo, deben ser sancionadas por una institución multilateral que les otorgue legitimidad y fuerza legal. Además, esto es importante para evitar problemas de riesgo moral de los deudores, es decir declaraciones injustificadas de moratoria. El Fondo Monetario Internacional puede participar en estas operaciones, recomendando a los países que hagan uso de este mecanismo y quizás ocupándose de legitimizar las suspensiones de pagos. Algunos analistas consideran que el Fondo Monetario Internacional, en virtud del artículo VI, ya está facultado para tomar algunas medidas de este tipo. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional debiera continuar la práctica de otorgar préstamos a países que se han atrasado en sus pagos, pero que están realizando esfuerzos en la dirección correcta (*lending into arrears*), ya que ello contribuye a que los acreedores cooperen en la resolución de las crisis.

Para evitar las negociaciones prolongadas y reiteradas, sería conveniente también diseñar mecanismos de mediación y, en caso necesario, de arbitraje multilateral a los que puedan acudir voluntariamente las partes para solucionar controversias en los procesos de refinanciación o renegociación de la deuda. En este caso, el Fondo Monetario Internacional, dado su carácter de acreedor, no es quizás la institución más apropiada para desempeñar estas funciones. Las negociaciones y los acuerdos deben

24. Existen importantes precedentes de introducción obligatoria de cláusulas de este tipo en los contratos de deuda, especialmente en las emisiones de bonos en el mercado inglés (Griffith-Jones, 1998).

ser de gran alcance y referirse tanto a los pasivos del sector privado como a los del sector público. Además, sería conveniente fomentar la adopción de acuerdos flexibles, en los que se contemplen contingencias relativamente previsibles, con el fin de evitar renegociaciones y estimular explícitamente a los acreedores a que sigan facilitando recursos a los países en dificultades durante los períodos críticos y, en algunos casos, vincular el otorgamiento de esos créditos a programas de restructuración. El financiamiento otorgado a los países durante la crisis debe tener prioridad en toda restructuración.

Durante los períodos posteriores a la culminación exitosa de la restructuración de la deuda, los países no tendrán acceso a los mercados privados de capitales. Este hecho debe contemplarse en los acuerdos, previendo períodos de gracia para el pago del servicio de la deuda restructurada. Los bancos multilaterales deberán desempeñar un papel esencial durante este período, proporcionando financiamiento adicional. Como el objetivo básico de los programas de restructuración es facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales, un esquema que valdría la pena analizar es la constitución de fondos de garantía de los bancos multilaterales, que cumplan precisamente ese propósito.

4. El papel de la banca de desarrollo multilateral

Los bancos de desarrollo multilaterales (Banco Mundial), regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y subregionales (Corporación Andina de Fomento, CAF; Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE; Banco de Desarrollo del Caribe, BDC, y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, Fonplata) han desempeñado un papel decisivo en la provisión de recursos de crédito a los países que no tienen acceso a los mercados privados de capitales, especialmente los de menor desarrollo relativo. En el caso de los demás países, especialmente los de ingreso medio, que sí tienen acceso a esos mercados, la banca de desarrollo multilateral también desempeña un papel importante, proporcionando financiamiento en forma contracíclica y amortiguando de esta manera los efectos de los choques externos.

Este tipo de apoyo ha sido un complemento y no un sustituto de la financiación de balanza de pagos que proporcionan el Fondo Monetario Internacional y algunas fuentes bilaterales, sobre todo por ser las únicas fuentes de financiamiento de largo plazo en períodos de crisis. Por este motivo, permiten moderar los ajustes fiscales necesarios, poner en marcha redes de protección social para los sectores más vulnerables y evitar el recorte de programas sociales críticos. El apoyo de estas instituciones ha tenido un papel catalítico importante en el mantenimiento y la recuperación de la confianza en los países durante los períodos de crisis y, por ende, en la renovación de los flujos privados, lo que no es menos destacable. Estas características han hecho de estas instituciones un activo altamente valorado por los gobiernos accionistas de los países

en desarrollo, lo que se refleja en los compromisos asumidos durante sus procesos de capitalización.

El financiamiento multilateral, por otra parte, posee ventajas indiscutibles en términos de sus condiciones, ya que los préstamos pertinentes se rigen por plazos más largos y tasas de interés menores que los provenientes de fuentes privadas. Estas características son particularmente pronunciadas en el caso de los nuevos compromisos orientados a los países de menor desarrollo relativo. Este factor, unido a la mayor significación de dichos recursos para esos países, destaca la atención preferencial que les brindan estas instituciones. Este trato se extiende incluso a los grupos de países de mayores ingresos relativos de la región.

La buena evaluación de riesgos que caracteriza a los bancos multilaterales surge de una mezcla del compromiso de los países en desarrollo de cumplir sus obligaciones con ellos, del respaldo de las economías desarrolladas en el caso del Banco Mundial y del BID, y de una administración conservadora de la relación activos-capital. Incluso los que no reciben aportes de países desarrollados tienen una mejor calificación de riesgo que los países de la región, lo que les permite acceder a fondos externos a un menor costo. El caso de la Corporación Andina de Fomento es muy relevante en tal sentido, porque se trata de una institución cuyos accionistas son exclusivamente países en desarrollo de la región. Este hecho, sumado a la buena calidad de las carteras que en general presentan los bancos multilaterales, indica que los agentes privados tienden a sobreestimar el riesgo principal, aunque no sólo en los períodos de crisis. Esta sobreestimación del riesgo constituye, de por sí, una falla del mercado que justifica la acción de los bancos multilaterales de desarrollo.

Las carteras de préstamos de las instituciones regionales y subregionales muestran un perfil diversificado, que varía de una entidad a otra. En este contexto, cabe destacar la prioridad otorgada por estas entidades a los proyectos de desarrollo social, su papel pionero en el financiamiento de los programas de desarrollo sostenible y la canalización de recursos hacia sectores productivos tradicionalmente excluidos, sobre todo la pequeña y mediana empresa. En el plano institucional, conviene resaltar también su apoyo a los programas de modernización del Estado. A ello se suma su papel en el desarrollo de la infraestructura física, de algunos sectores productivos y, en algunos casos, de operaciones de comercio exterior, especialmente las relacionadas con procesos de integración.

En su papel de catalizadores de recursos privados, estas instituciones utilizan tres mecanismos: i) la concesión de garantías al pago oportuno de la deuda pública o de compromisos (en la forma de garantías o subsidios) asumidos por el Estado como apoyo a proyectos privados; ii) la financiación o cofinanciación directa de proyectos privados innovadores, aportada directamente por el banco o por la corporación financiera pertinente, y iii) el capital de riesgo aportado por la corporación financiera a empresas innovadoras. Estos mecanismos han servido para catalizar inversiones

privadas en el área de la infraestructura. También cabe mencionar algunas operaciones pioneras orientadas a garantizar el servicio de la deuda pública en emisiones de bonos realizadas en períodos de gran incertidumbre en el mercado de capitales. En todos estos casos, los inversionistas privados valoran no sólo la solidez de las instituciones multilaterales, sino también su relación privilegiada con los gobiernos. Estas operaciones deben seguir ampliándose, sobre la base de un claro criterio de adicionalidad, es decir de la creación de mecanismos de apoyo no existentes en el mercado privado en un determinado momento. También existe la posibilidad de recurrir al otorgamiento de garantías a emisiones de bonos de países que no hayan hecho uso de estos mecanismos de financiamiento.

De acuerdo con las consideraciones sobre el papel crítico del desarrollo financiero nacional, los bancos multilaterales también pueden desempeñar un papel importante en la creación de mercados financieros en los países en desarrollo, mediante el apoyo a la estructuración de instituciones que garanticen una adecuada gobernabilidad financiera y a la modernización de los mercados financieros nacionales. Este apoyo debería centrarse en las actividades de creación de bancos nacionales de desarrollo y de operaciones de financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Asimismo, los bancos multilaterales pueden contribuir a la creación de mercados mediante la emisión de sus propios títulos de deuda en los mercados de los países en desarrollo, que actúen fundamentalmente como propulsores del desarrollo de instrumentos de ahorro financiero de largo plazo.

La asistencia técnica, proporcionada directamente o vinculada al financiamiento de proyectos, ha sido otra característica de estas instituciones, que se suma a su función como lugar de encuentro de los países miembros, de intercambio de información y de análisis de experiencias exitosas de desarrollo y, lo que es tan importante como lo anterior, de experiencias fallidas. En estrecha colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, pueden también contribuir a garantizar una oferta adecuada de algunos bienes públicos globales, en áreas tales como la salud pública y el medio ambiente.

5. El papel de las instituciones regionales

Como se desprende de lo anterior, América Latina y el Caribe cuenta con una red regional de bancos multilaterales que probablemente sea la más completa del mundo en desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo y varias instituciones subregionales. Cuenta, igualmente, con algunos de los procesos de integración comercial más avanzados y con uno de los pocos mecanismos regionales de apoyo a la balanza de pagos de los países en desarrollo. Los adelantos logrados en todos estos frentes deben consolidarse y sumársele nuevas áreas de cooperación.

Entre éstas destaca la cooperación macroeconómica. Dada la gran sensibilidad mostrada por el comercio intrarregional, sobre todo el suramericano, a los ciclos económicos y a las fluctuaciones de los tipos de cambio de las monedas nacionales (Cepal, 2001d), la mayor coordinación de las políticas macroeconómicas se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración. La pérdida de autonomía que se ha dado en estas esferas es otro buen motivo para buscar espacios subregionales y regionales en los que puede recuperarse dicha autonomía al menos en conjunto.

En este campo ya se ha avanzado en todos los acuerdos subregionales de integración²⁵. Éstos abarcan una gama de procesos de creciente profundidad: i) difusión de mayor información sobre políticas macroeconómicas y conocimiento personal de los equipos de los ministerios de hacienda y los bancos centrales de los distintos países; ii) institucionalización de mecanismos de examen entre pares de dichas políticas, como contribución al logro de los objetivos preventivos de la supervisión macroeconómica de carácter global y de la internalización gradual de los efectos de las políticas nacionales en los países vecinos; iii) definición de metas y reglas macroeconómicas comunes en materia de política fiscal, monetaria y de endeudamiento público y externo, y iv) la posible conformación de sólidos mecanismos de coordinación macroeconómica, que a la larga conduzcan a la creación de uniones monetarias. Obviamente, no deben descartarse las dificultades que plantean las fases más avanzadas de este proceso, que quedaron claramente en evidencia en la experiencia acumulada durante tres décadas por los países europeos. Por este motivo, es obvio que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo y concentrarse en las tres primeras áreas mencionadas.

Un área muy complementaria de las anteriores sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable, en esta materia, sería el desarrollo de mecanismos de revisión entre pares de dichas políticas y, posiblemente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operan en varios países de la región destaca aún más la importancia de una coordinación en este campo.

25. Los cuatro esquemas de integración de la región (la Caricom, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercosur) han avanzado en la concertación de acuerdos tendientes a la definición de metas macroeconómicas comunes, en materia de inflación, déficit fiscal, endeudamiento público interno y externo, déficit en cuenta corriente y reservas internacionales, entre otros. Todos ellos apuntan a lograr una mayor estabilidad macroeconómica, que permita incrementar la capacidad para enfrentar crisis externas y evitar perjuicios al comercio intrarregional, asociados tanto a fluctuaciones bruscas de los tipos de cambio como a profundas recesiones de miembros de un bloque subregional. El proceso más antiguo y más ambicioso es el de la Caricom, en la que se ha acordado avanzar hacia la armonización tributaria, la libre circulación de personas, capitales y servicios e, incluso, la unión monetaria. Para mayores detalles, véase Cepal (2002b).

Varios autores se han referido también a la importancia de instituciones regionales capaces de proveer financiamiento de balanza de pagos, señalando las ventajas que presenta un esquema de esta naturaleza en comparación con una arquitectura internacional integrada exclusivamente por un fondo global (*véase* Agosin, 2000; Mistry, 1999; y Ocampo 1999a). Las instituciones de esta índole pueden contribuir a modificar las expectativas y el comportamiento de los agentes financieros con respecto a la región en su conjunto, previniendo así el contagio. Este sistema ofrecería a los países participantes recursos en forma más rápida, con mejores términos y potencialmente en mayores volúmenes, permitiéndoles así contar con defensas mucho mayores frente a las crisis.

El Fondo Latinoamericano de Reservas es uno de los pocos ejemplos que existen en el mundo en desarrollo de instituciones de esta índole. En más de veinte años de servicio, ha facilitado volúmenes importantes de recursos a los cinco países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Para los países de menor tamaño (Bolivia y Ecuador), ha desempeñado un papel tan importante como el Fondo Monetario Internacional.

A escala mundial, la propuesta más ambiciosa de este tipo ha sido la de crear un Fondo Monetario Asiático, que se analizó por iniciativa de Japón en la reunión del Fondo Monetario Internacional realizada en Hong Kong en 1997 (Hamada, 2000). Esta idea se concretó recientemente, aunque a una escala más modesta, en el acuerdo suscrito por trece países asiáticos –los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Suroriental, China, República de Corea y Japón– en mayo de 2000, para establecer acuerdos de canje entre sus bancos centrales (Park y Wang, 2000).

Un esquema de esta naturaleza, ya sea en el marco del Fondo Latinoamericano de Reservas o independientemente de la extensión de su número de miembros y sus funciones podría servir para ampliar considerablemente los mecanismos de apoyo a los países de la región que enfrenten crisis de balanza de pagos. A modo de ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de Agosin (2000), con sólo un 15% de las reservas internacionales de los países suramericanos un fondo regional podría haber financiado toda la ayuda externa canalizada a través de los programas de emergencia de estos países en la última década, con excepción de los correspondientes a Argentina y Brasil.

Los fondos regionales podrían ser reconocidos por el Fondo Monetario Internacional como parte integral de un sistema mundial de apoyo a los países que enfrentan crisis de balanza de pagos. Con tal propósito, podrían ser autorizados para recibir créditos del Fondo con un alto grado de automaticidad. Estos fondos podrían también ser autorizados para adquirir derechos especiales de giro en las monedas de sus países miembros, que luego prestarían a los países en crisis.

Capítulo 3

INSERCIÓN EN LOS MERCADOS GLOBALES DE BIENES Y SERVICIOS

La integración mundial de mercados y sistemas de producción que caracteriza al proceso de globalización, junto con las reformas estructurales que se instrumentaron en América Latina y el Caribe, generaron cambios drásticos en el régimen de incentivos que han enfrentado las empresas. Este fenómeno transformó las modalidades de inserción de los países de la región en los mercados globales de bienes y servicios. Transcurrido más de un decenio desde el surgimiento del nuevo régimen, la región ha logrado un acelerado crecimiento de las exportaciones y se ha convertido en un importante polo de atracción de la inversión extranjera directa. Sin embargo, pese a estos logros, el crecimiento económico dista de ser satisfactorio. La causalidad es recíproca. Por un lado, la modalidad de crecimiento ha sido incapaz de forjar una inserción internacional cualitativamente distinta o, en sentido inverso, el motor de las exportaciones y las inversiones extranjeras directas no ha conseguido impulsar al conjunto de la economía hacia un sendero de alto crecimiento. En todo caso, no se advierte una relación virtuosa entre exportaciones y crecimiento económico.

De crucial importancia han sido la alta elasticidad-ingreso que ha exhibido la demanda de importaciones y la insuficiente capacidad endógena para aumentar la productividad. En general, el éxito exportador se logró mediante el brusco aumento del contenido importado, con sólo una leve reducción de la brecha tecnológica respecto de los países industrializados. En consecuencia, no ha sido posible avanzar en la transformación productiva con base en la generación y adopción del progreso técnico a lo largo de todo el sistema productivo y alcanzar, al mismo tiempo, mayores grados de equidad social (Cepal, 1990 y 2000a). Simultáneamente, se ha acentuado la heterogeneidad estructural entre empresas, regiones y grupos sociales.

En este capítulo se examinan, en primer lugar, la evolución del comercio exterior y sus vínculos con el crecimiento económico de los países de la región. En la segunda sección se revisan los distintos patrones de especialización productiva y de composición del comercio de bienes y servicios. En tal sentido se identifican tres patrones de inserción internacional principales: la incorporación a sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) en México y en varios países de la Cuenca del Caribe; la vinculación a mercados de productos homogéneos basados en recursos naturales, principalmente en Suramérica, y la inserción en circuitos internacionales de turismo,

que caracteriza a algunos países del Caribe. En la tercera sección se examinan los flujos de inversión y las estrategias empresariales que se aprecian en la región. En particular, se analiza el comportamiento de las empresas transnacionales y de los grandes grupos de capital nacional. En la cuarta sección se examinan los procesos de integración subregional, cuyas transacciones presentan rasgos cualitativamente distintos respecto de las modalidades de inserción en el comercio global, y los acuerdos comerciales establecidos con otras regiones y países del mundo. Finalmente, en la última sección se presenta una agenda de políticas públicas para una mejor inserción en la economía mundial, distinguiendo las medidas que convendría aplicar en los ámbitos nacional, regional e internacional.

I. COMERCIO EXTERIOR Y CRECIMIENTO

En los años noventa América Latina y el Caribe exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 2001, el promedio anual de las exportaciones de bienes creció un 8,4% en volumen y 8,9% en valor. Estas tasas sólo fueron superadas por China y por los países más dinámicos de Asia. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas (11,7% en volumen y 11,6% en valor), cifras considerablemente superiores a las de otras regiones, con la excepción de China, que alcanzó una tasa cercana a las de la región. Como se aprecia en el gráfico 3.1, tanto el dinamismo de las exportaciones como el de las importaciones superó por un margen considerable el crecimiento del producto interno bruto, que registró, por el contrario, un avance modesto. En efecto, entre 1990 y 2001, el producto aumentó a una tasa media anual de 2,7%, es decir, un tercio de la expansión de las exportaciones y un cuarto del crecimiento de las importaciones.

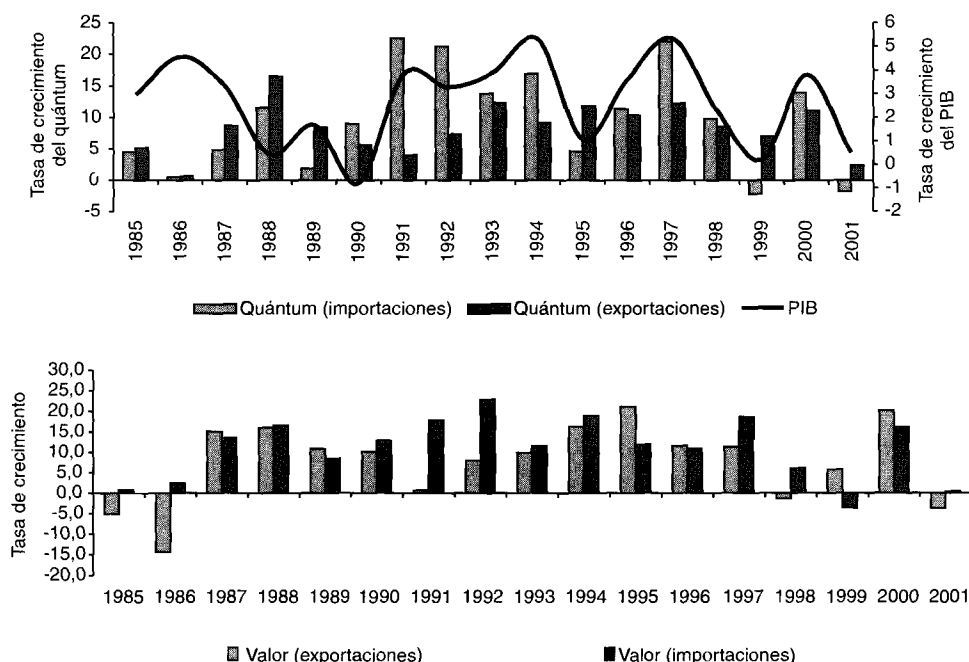
Debido a esta dispar evolución, el coeficiente de las exportaciones respecto del producto se elevó, hasta alcanzar un promedio de 20,4% en el trienio 1999-2001. El coeficiente de importaciones aumentó en forma aún más acelerada, ascendiendo a 21,4% en el mismo trienio; este valor contrasta con los de los años ochenta, cuando la participación de las importaciones en las economías de la región oscilaba en torno del 10% en promedio¹. La brecha entre el desempeño de las exportaciones y las importaciones ha provocado la acumulación de crecientes déficit comerciales que, sumados a los desembolsos por el servicio de la deuda y las remesas de utilidades, determinaron el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta situación deficitaria aumentó gradualmente desde fines del decenio de 1980 hasta media-

1. Cabe señalar que, pese al aumento de los bienes de consumo en las compras externas de los últimos 15 años (de una décima a una cuarta parte), en las importaciones regionales siguen predominando los bienes de capital e intermedios.

dos de los años noventa, y se ha mantenido elevada desde entonces, aun en años de escaso dinamismo económico. En promedio, entre 1994 y 2001, el déficit en cuenta corriente se ubicó en 3,0% del PIB regional.

Dentro de este patrón, es importante destacar la creciente contribución del desequilibrio en la cuenta de servicios comerciales al déficit comercial de bienes y servicios². En efecto, entre 1992 y 2001, el déficit en la cuenta de servicios fue equivalente a dos terceras partes del déficit comercial total (véase el cuadro 3.1). Aun en años como 1995, 1996 y 2000, cuando la región arrojó un superávit en el balance de bienes, éste fue ampliamente superado por el déficit en la cuenta de servicios comerciales.

Gráfico 3.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1985-2001^a



Fuente: Cepal, sobre la base de información oficial.

^a Incluye 19 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

2. La OMC define los servicios comerciales como la suma de transportes, viajes y otros servicios comerciales. Por tanto, no incluye los servicios de gobierno y la renta derivada de la remuneración de empleados y de la inversión.

Cuadro 3.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS, 1990-2001
 (En millones de dólares corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Comercio de bienes						
Exportaciones	136.283	137.150	146.420	160.811	188.120	227.938
Importaciones	105.159	123.798	151.345	168.959	200.620	224.875
Saldo comercial de bienes	31.124	13.352	-4.925	-8.148	-12.500	3.063
Comercio de servicios						
Exportaciones	25.114	26.794	29.460	31.349	35.139	36.838
Importaciones	33.273	36.085	40.240	44.504	47.780	48.625
Saldo comercial de servicios	-8.159	-9.291	-10.780	-13.155	-12.641	-11.787
Saldo comercial de bienes y servicios	22.965	4.061	-15.705	-21.303	-25.141	-8.724
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Comercio de bienes						
Exportaciones	254.948	283.740	279.523	297.849	356.938	344.716
Importaciones	249.169	304.898	317.470	304.001	352.778	346.934
Saldo comercial de bienes	5.779	-21.158	-37.947	-6.152	4.160	-2.218
Comercio de servicios						
Exportaciones	40.769	40.902	44.903	43.139	48.748	46.722
Importaciones	54.504	57.326	62.200	58.726	66.274	66.756
Saldo comercial de servicios	-13.735	-16.424	-17.297	-15.587	-17.526	-20.034
Saldo comercial de bienes y servicios	-7.956	-37.582	-55.244	-21.739	-13.366	-22.252

Fuente: Cepal, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de cifras oficiales de 19 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Por su parte, después de la abrupta y generalizada caída de los términos del intercambio de la región en los años ochenta, en la década de 1990 se produjo una leve tendencia al alza, aunque con variaciones de un país a otro. Ello fue, sin embargo, insuficiente para recuperarse del grave deterioro experimentado en la década de 1980. En particular, en 2000, los términos del intercambio de Suramérica, excluidos los países exportadores de petróleo, se ubicaron más de un tercio por debajo del nivel de 1985 (Ocampo y Parra, 2003).

El contraste entre el intenso dinamismo exportador y la gran capacidad de la región de atraer inversión extranjera directa (véase la sección III) y, por otra parte, el escaso dinamismo del PIB es, sin duda, uno de los hechos destacados del panorama regional en el último decenio. En efecto, pese al repunte económico de la región en los años noventa, los ritmos de crecimiento económico continuaron significativamente inferiores a los registrados antes de la crisis de la deuda.

A nivel global, este resultado puede verse como el efecto neto de los impactos contrapuestos sobre la demanda agregada de la expansión exportadora y del fuerte aumento en el coeficiente de importaciones (Moreno Brid, 2002). De hecho, cuando se comparan los períodos 1990-2000 y 1970-1980, se constata una clara asociación positiva entre el dinamismo exportador y el ritmo de crecimiento económico (véase el gráfico 3.2.a). No obstante, el grupo de países en que se aceleró el ritmo de crecimiento fue más reducido que aquél en que las tasas de expansión del producto fueron menores que en la década de 1970. Más aún, el PIB incluso decreció en algunos países que lograron aumentar sus exportaciones de manera significativa, como son los casos de México, República Dominicana y Costa Rica.

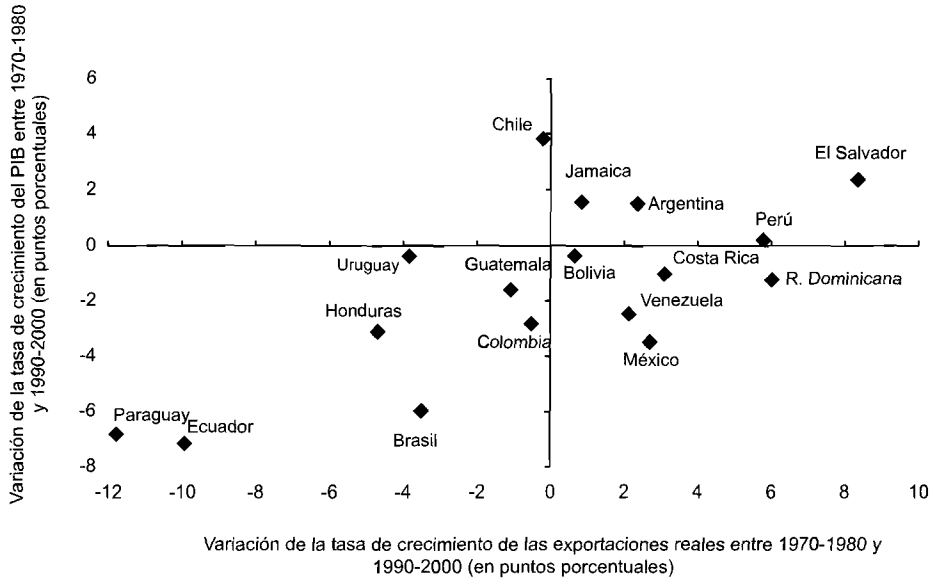
El fuerte incremento simultáneo de la elasticidad de las importaciones respecto del PIB (véase el gráfico 3.2.b) puede explicar en gran medida este resultado. Dicho aumento obedeció a la reducción de los niveles de protección, a la tendencia a la revaluación del tipo de cambio que la acompañó en muchos países y al alto contenido de insumos importados de los sectores de exportación más dinámicos, especialmente el manufacturero. La inédita intensidad que alcanzó la penetración de las importaciones, si bien contribuyó a modernizar el aparato productivo y a facilitar la expansión de nuevos sectores de exportación basados en la mayor incorporación de insumos importados, provocó al mismo tiempo un debilitamiento de los encadenamientos entre los sectores dinámicos –asociados a la actividad exportadora y a la inversión extranjera– y el conjunto de la actividad productiva. En términos netos, este efecto tendió a prevalecer sobre el del mayor dinamismo exportador.

Esta debilidad de los vínculos entre la dinámica exportadora y el crecimiento económico ha sido un fenómeno generalizado en la región e independiente del tamaño de los países y de los distintos patrones de especialización exportadora y, por ende, no refleja una mera patología de países específicos o de situaciones históricas determinadas. La principal razón reside, por tanto, en los modos de adaptar y producir el cambio tecnológico y de difundir las innovaciones al conjunto del sistema productivo (véase al respecto el capítulo 4). Así, se ha generado una estructura dualista caracterizada por un lento crecimiento de la productividad global media. Únicamente en pocas actividades específicas se ha logrado reducir la brecha de productividad de los países de la región respecto de las mejores prácticas internacionales (Katz, 2000)³. Además, los encadenamientos productivos de las actividades que sí han logrado reducir la brecha de productividad con el resto del aparato productivo son escasos e insuficientes.

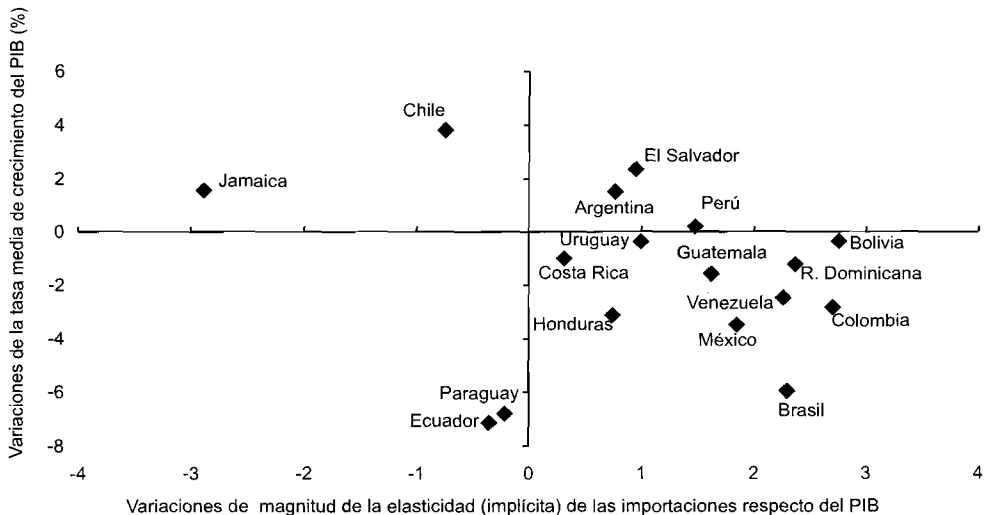
3. Para la estimación de la brecha de productividad se utiliza la diferencia entre la productividad laboral de la industria manufacturera de cada país y el valor correspondiente a Estados Unidos.

Gráfico 3.2

A. Variación de la tasa media de crecimiento anual del PIB real y de las exportaciones entre 1970-1980 y 1990-2000



B. Variación de la tasa de crecimiento del PIB y de la elasticidad (implícita) de las importaciones entre 1970-1980 y 1990-2000



Fuente: Moreno Brid, 2002.

Ante el lento progreso en el ritmo de reducción de la brecha de productividad, la restricción de la balanza comercial se ha acentuado, en el sentido de que las menores tasas de crecimiento del PIB respecto del pasado ahora están acompañadas de un mayor déficit comercial, como consecuencia de la elevada elasticidad-ingreso de las importaciones (Cepal, 2003b). El efecto combinado de la evolución de ambas variables –ritmo de reducción de la brecha de productividad (ϕ) y elasticidad ingreso de las importaciones (η)– se puede analizar mediante un modelo simple que parte de la condición de equilibrio de la balanza comercial⁴. En términos dinámicos, este modelo relaciona las tasas de crecimiento proporcional del ingreso nacional y de las exportaciones mediante el multiplicador del comercio exterior el que, a su vez, resulta del cociente de los dos coeficientes anteriores (ϕ/η). Dicho multiplicador puede ser superior, igual o inferior a la unidad, configurando así las tres trayectorias posibles que se muestran en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2
TRAYECTORIAS ALTERNATIVAS DE LA RELACIÓN ENTRE EL INGRESO NACIONAL Y LAS EXPORTACIONES, CUANDO SE INCREMENTA LA ELASTICIDAD-INGRESO DE LAS IMPORTACIONES

Trayectoria	Multiplicador del comercio	Determinantes estructurales
Virtuosa (el ingreso aumenta más que las exportaciones)	$\phi/\eta > 1$	El ritmo de reducción de la brecha de productividad (ϕ) es mayor que el aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones (η)
Estable (el ingreso aumenta lo mismo que las exportaciones)	$\phi/\eta = 1$	El ritmo de reducción de la brecha de productividad (ϕ) y la evolución de la elasticidad ingreso de las importaciones (η) se compensan entre sí
Perversa (el ingreso aumenta menos que las exportaciones)	$\phi/\eta < 1$	El ritmo de reducción de la brecha de productividad (ϕ) es menor que el aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones (η)

Fuente: Cimoli y Correa, 2002.

4. Véase Cimoli y Correa (2002).

Los resultados de la aplicación del modelo a los países de América Latina indican un deterioro del multiplicador del comercio cuando se compara el período 1990-2000 respecto de 1970-1980. Es decir, entre ambos decenios se constata una trayectoria “perversa” para todos los tamaños de países, en la que el producto aumenta menos que las exportaciones (véase el gráfico 3.3).

La explicación reside en que durante los años setenta casi todos los países mostraban un multiplicador del comercio superior a la unidad debido a que el ritmo de reducción de la brecha de productividad superaba la elasticidad-ingreso de las importaciones. En cambio, en los años noventa el considerable aumento de esta última estuvo acompañado de un aumento de la brecha de productividad y, en consecuencia, el multiplicador del comercio fue inferior a la unidad en todos los casos, con la única excepción de Chile. La particular evolución de este último país obedece, por un lado, a la elevada elasticidad-ingreso de sus importaciones en los años setenta, gracias a la temprana apertura de la economía y, por otro, a que el ritmo de reducción de la brecha de productividad fue más intenso en los años noventa debido a las elevadas tasas de crecimiento del producto.

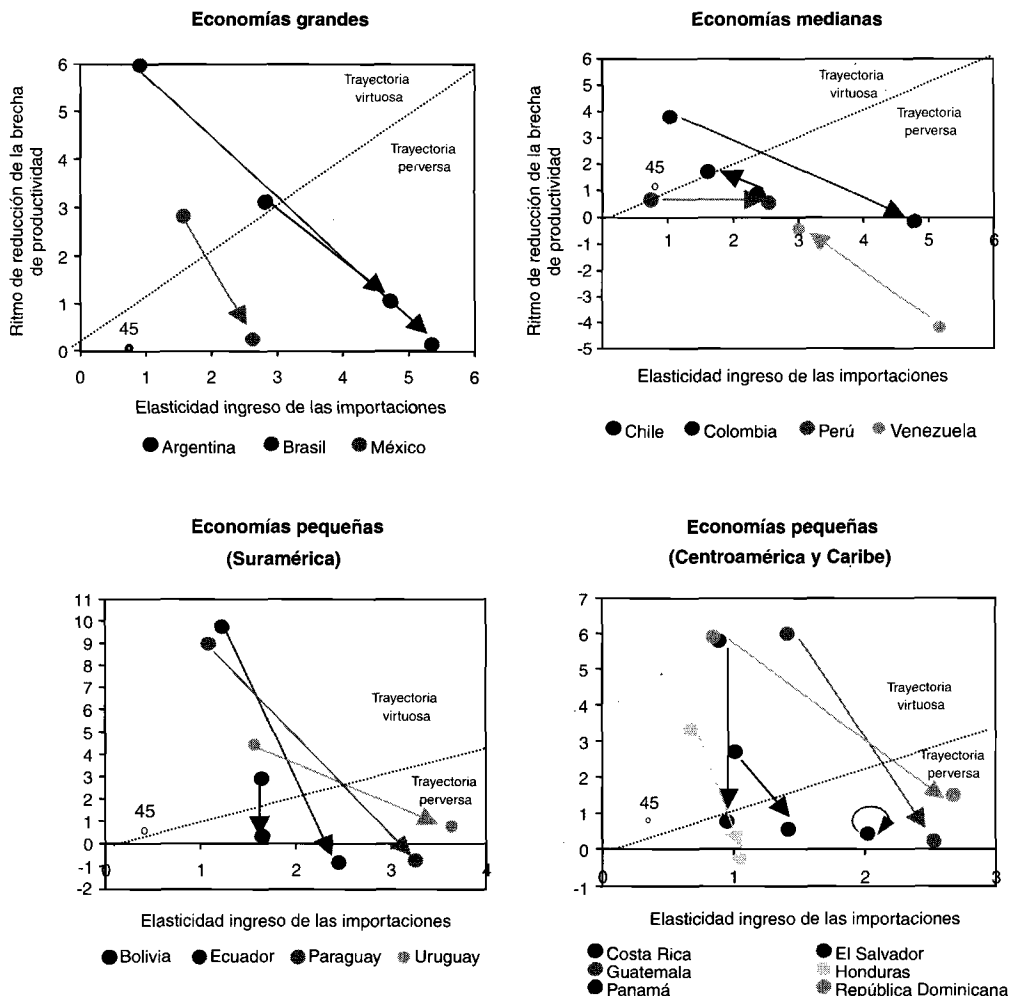
II. LA DINÁMICA DE LAS EXPORTACIONES Y LAS MODALIDADES DE INSERCIÓN EN LOS MERCADOS GLOBALES

La dinámica exportadora ha sido diversa en los países de América Latina y el Caribe. Así, si bien la región en su conjunto aumentó su participación en el mercado mundial de 4,5% a 5,6% entre el principio y el fin de la década de 1990, este aumento estuvo circunscrito a un grupo limitado de países: México, los países de Centroamérica, Argentina, Chile y Colombia, en particular (véase el cuadro 3.3). El dinamismo de las exportaciones mexicanas fue particularmente notorio. De esta manera, en el 2000, el valor de las exportaciones de México fue casi la mitad del total regional, mientras que a fines de los años ochenta esa relación bordeaba sólo una cuarta parte, considerando en ambos años las exportaciones de las actividades de ensamble. Por el contrario, el principal exportador de la región a fines de la década de 1980, Brasil, redujo su participación en las exportaciones totales de casi una cuarta a una sexta parte.

1. Patrones de especialización exportadora

La especialización exportadora regional en la última década siguió tres patrones básicos. El primero, vigente principalmente en México, pero también en algunos países de Centroamérica y del Caribe, se caracteriza por la vinculación vertical a sistemas internacionales de producción integrada, centrados fundamentalmente en manufacturas orientadas al mercado de Estados Unidos. En el segundo, que esencialmente corresponde a Suramérica, las exportaciones se venden a mercados internacionales

Gráfico 3.3
AMÉRICA LATINA: MULTIPLICADOR DEL COMERCIO
SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS ECONOMÍAS



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Maddison, 2001.

de productos homogéneos (*commodities*) basados en el procesamiento de recursos naturales. Este grupo se caracteriza también por un comercio intrarregional más diversificado y por una menor concentración de los mercados de destino. El tercer patrón se basa en la exportación de servicios, principalmente turísticos, pero también financieros y de transporte, y es el que predomina en algunos países del Caribe y en

Panamá. En todos estos patrones, las estrategias de las empresas transnacionales inciden de manera notoria en las modalidades de inserción a la economía global.

En su conjunto, el aumento de participación en el comercio internacional obedeció más a los aumentos de competitividad en rubros no dinámicos que a la inserción en las corrientes más dinámicas del comercio mundial. De esta manera, la calidad de la especialización, medida en términos de la ponderación relativa de los rubros de demanda internacional dinámica dentro de la canasta exportadora, sigue siendo deficiente en la región y no se observan señales de mejoramiento a lo largo de la década de 1990, con la excepción de México y de algunos países de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, es decir, países que pertenecen al primer patrón de especialización regional (véanse el cuadro 3.3 y Cepal, 2002a y 2002b).

Los dos mercados que absorbieron el mayor incremento relativo de las exportaciones de América Latina y el Caribe en los años noventa fueron la propia región y Estados Unidos: en el primer caso por la marcada influencia de Brasil y, en el segundo, por la de México (véase el gráfico 3.4). Cuando se excluyen ambos países, sin embargo, la mayor ponderación de aquellos dos destinos se mantiene, con un peso relativo mayor del mercado regional. Los mercados de los países más desarrollados (Estados Unidos, Unión Europea y Japón) absorbieron más de la mitad de las exportaciones de todos los países y grupos en 2000, con la sola excepción del Mercosur (sin Brasil). Vale destacar, con todo, la importancia del mercado regional, destino de más de un cuarto de las exportaciones en todos los casos (excepto México). Como se verá en la sección IV, esto último tiene un significado cualitativo mayor cuando se considera la composición del comercio.

2. La composición del comercio de bienes

Los datos de los últimos quince años confirman la profunda modificación de la composición de las exportaciones regionales, clasificadas según su intensidad tecnológica (véase el cuadro 3.4). El patrón más destacado es la fuerte reducción del peso relativo del grupo conformado por las exportaciones de bienes primarios y manufacturas basadas en el procesamiento de recursos naturales, que disminuyeron del 73,5% al 44,3% del total de ventas externas de la región entre 1985 y 2000, y el aumento relativo de las exportaciones de las demás actividades manufactureras (de tecnologías baja, intermedia y alta), las que duplican con creces su ponderación dentro de la canasta exportadora, de 24,3% en 1985 a 52,3% en 2000. Por las razones mencionadas, estos cambios fueron mucho más intensos en México, en ciertos países centroamericanos (Costa Rica, Honduras y El Salvador) y en algunos del Caribe, principalmente República Dominicana. Por el contrario, los dos grandes bloques suramericanos, el Mercosur más Chile y la Comunidad Andina, mostraron una tendencia similar, pero notablemente menos pronunciada.

Cuadro 3.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS DE MERCADO
E ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN RELATIVA EN RUBROS DINÁMICOS

	Cuota de mercado (en porcentaje)				Índice de especialización relativa en rubros dinámicos ^a		
	1990	1993	1996	1999	1990-1993	1993-1996	1996-1999
México	1,292	1,446	1,911	2,441	0,515	0,844	0,679
Mercosur^b	1,552	1,528	1,545	1,499	0,645	0,828	0,655
Argentina	0,365	0,373	0,475	0,472	0,461	0,709	0,497
Brasil	1,093	1,070	0,987	0,949	0,793	0,950	0,860
Paraguay	0,034	0,024	0,028	0,022	1,514	1,206	0,525
Uruguay	0,059	0,062	0,056	0,056	0,454	0,537	0,736
Comunidad Andina	0,888	0,822	0,913	0,822	0,298	0,622	0,369
Bolivia	0,024	0,019	0,020	0,017	0,125	0,680	0,748
Colombia	0,209	0,208	0,231	0,238	0,696	1,113	0,700
Ecuador	0,098	0,107	0,111	0,101	0,139	0,309	0,172
Perú	0,114	0,101	0,115	0,105	0,322	0,546	0,649
Venezuela	0,444	0,387	0,436	0,361	0,250	0,561	0,219
MCCA^c	0,190	0,230	0,274	0,350	1,550	0,975	1,323
Costa Rica	0,070	0,084	0,086	0,127	1,458	1,162	1,568
El Salvador	0,022	0,029	0,043	0,050	2,848	1,030	1,443
Guatemala	0,053	0,063	0,073	0,083	1,471	1,082	1,220
Honduras	0,035	0,044	0,058	0,073	1,156	0,628	1,501
Nicaragua	0,011	0,009	0,014	0,016	0,484	0,354	0,670
Caricom^d	0,182	0,163	0,145	0,131	0,787	0,711	0,348
Antigua y Barbuda	0,001	0,001	0,002	0,001	5,695	0,101	1,875
Bahamas	0,034	0,026	0,014	0,013	0,332	0,959	0,140
Barbados	0,005	0,004	0,005	0,004	5,368	0,804	2,609
Dominica	0,005	0,006	0,005	0,006	1,022	0,921	1,351
Granada	0,004	0,003	0,002	0,002	8,260	3,216	6,391
Jamaica	0,001	0,001	0,001	0,001	2,179	0,093	0,643
Montserrat	0,009	0,012	0,012	0,011	0,440	0,461	0,882
Saint Kitts y Nevis	0,044	0,041	0,038	0,033	1,121	0,734	0,737
Santa Lucía	0,000	0,000	0,000	0,000	38,380	0,606	1,750
San Vicente y las Granadinas	0,001	0,001	0,001	0,001	8,666	1,848	1,408
Trinidad y Tobago	0,004	0,003	0,003	0,003	0,626	0,242	0,357
Belice	0,005	0,004	0,003	0,002	1,884	1,223	1,219
Guyana	0,017	0,011	0,011	0,011	0,023	0,042	0,042
Suriname	0,052	0,048	0,048	0,044	0,716	0,877	0,222
Otros							
Aruba	0,003	0,015	0,017	0,016	0,301	0,947	0,007
Chile	0,286	0,293	0,331	0,301	0,320	0,669	0,725
Cuba	0,037	0,025	0,024	0,017	1,015	1,377	0,895
Haití	0,014	0,004	0,004	0,007	0,548	0,168	0,537
Islas Caimán	0,003	0,004	0,004	0,005	0,077	1,024	1,130
Antillas Neerlandesas	0,035	0,034	0,030	0,020	0,474	0,629	0,079
Panamá	0,080	0,079	0,063	0,048	1,630	0,679	0,843
República Dominicana	0,072	0,087	0,092	0,099	0,257	1,522	1,030

Fuente: Cepal, sobre la base de la información obtenida del Programa Computacional CAN (versión 2002).

a Porcentaje de exportaciones en rubros dinámicos dividido por el porcentaje de exportaciones en rubros no dinámicos.

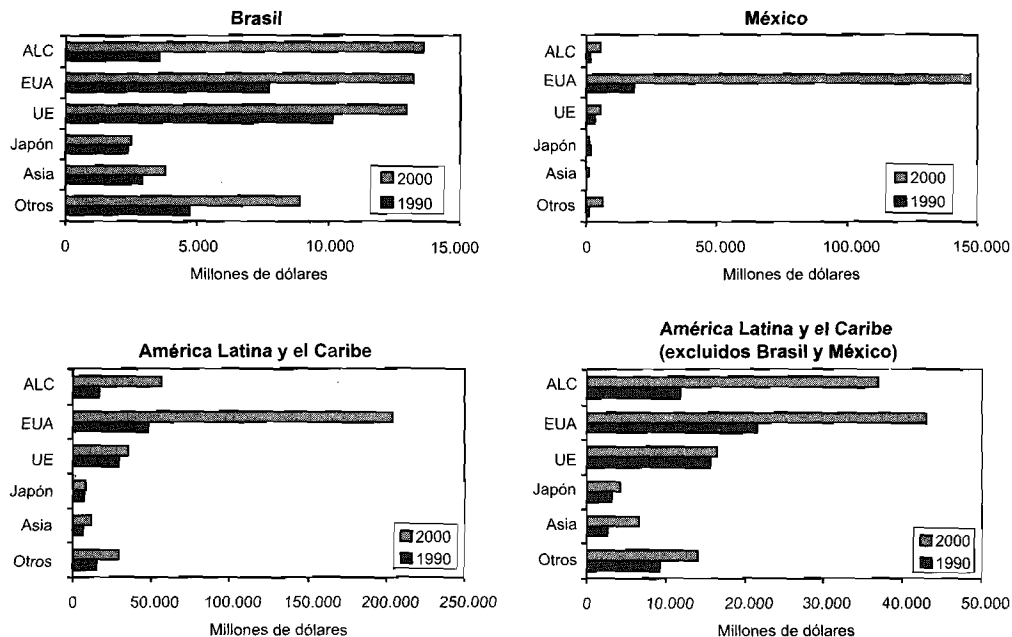
b Mercado Común del Sur.

c Mercado Común Centroamericano.

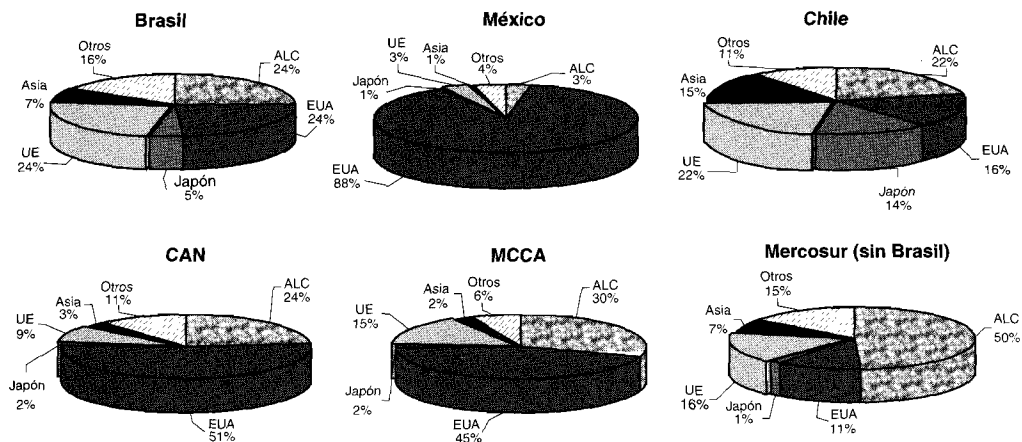
d Comunidad del Caribe.

Gráfico 3.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES, 1990 Y 2000

A. En millones de dólares corrientes



B. En porcentajes del total exportado en dólares corrientes, 2000



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de comercio COMTRADE de las Naciones Unidas.

De esta manera, pese a su disminución relativa, el primer grupo de bienes (primarios más manufacturas basadas en los recursos naturales) representó en los últimos años una proporción todavía elevada de las exportaciones suramericanas, especialmente de las del Mercosur (59%), la Comunidad Andina (84%) y Chile (89%). También continúan siendo importantes en la Caricom (72%). En cambio, esos bienes dieron cuenta de una fracción mucho menor de las exportaciones en República Dominicana (13%), México (17%), los miembros del Mercado Común Centroamericano (37%) y Panamá (39%).

La mayoría de estos bienes pertenece a la categoría de productos de bajo dinamismo en el comercio internacional. En el caso de los bienes primarios, la región ha ganado participación mundial (de 7,1% en 1985 a 9,8% en 2000), pero lo contrario ha sucedido con las manufacturas basadas en los recursos naturales (de 5,0% a 4,6%). Las mayores exportaciones corresponden al petróleo crudo y sus derivados, el pienso para animales, el café y sus sucedáneos, el cobre, las frutas frescas y secas, los productos de hierro, las oleaginosas, otros materiales y sus concentrados y la pasta de celulosa. La mayoría de estos productos enfrentan una alta variabilidad de precios, algunos padecen de restricciones clásicas de acceso a los mercados de los países desarrollados (agrícolas) y otros están sujetos a nuevas restricciones (acero y laminados). En el caso de las manufacturas, se trata esencialmente de productos homogéneos (*commodities*) caracterizados por provenir de industrias tecnológicamente maduras, de uso intensivo de capital.

En cuanto a las manufactureras no basadas en los recursos naturales, México se convirtió en el último decenio en el exportador más dinámico y diversificado. Dicho país eligió el acercamiento con Estados Unidos, por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcán), para garantizar un acceso más estable al mercado de ese país, donde se destina casi el 90% de sus exportaciones. Esto provocó también cambios significativos en la composición de las mismas, que se pueden ilustrar con tres actividades representativas de los diferentes niveles tecnológicos: prendas de vestir (tecnología baja), industria automotriz (tecnología intermedia) y equipos electrónicos (tecnología alta). En la sección III se analizan las estrategias empresariales en estos sectores.

3. El comercio de servicios

En los dos últimos decenios, la tasa de crecimiento del comercio internacional de servicios superó la registrada por el de bienes. En el 2000, su valor sobrepasó los 1,4 billones de dólares (alrededor de 20% del comercio total de bienes y servicios) y estuvo más concentrado que el comercio de bienes, ya que en el caso de estos últimos los cinco mayores países exportadores sumaron 38% del total, en comparación con 42% en el de los servicios. La creciente ponderación de los servicios en la economía

Cuadro 3.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA EXPORTADORA SEGÚN CATEGORÍAS
DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN 1985 Y 2000
 (En porcentajes de las exportaciones)

Países/Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000
América Latina y el Caribe	50,0	27,3	23,5	17,0	7,9	14,0	12,1	24,6	4,3	14,0	2,2	3,1
México	53,4	11,7	10,3	5,8	5,8	14,7	18,0	38,5	9,9	25,3	2,6	3,9
Mercosur	42,6	34,7	23,9	24,1	12,8	11,0	15,8	21,2	2,7	6,6	2,1	2,4
Argentina	56,3	49,8	24,8	21,9	8,9	8,5	6,6	16,2	2,6	2,4	0,8	1,2
Brasil	38,6	27,1	24,6	25,5	13,5	11,6	19,4	24,3	2,9	8,9	1,0	2,5
Paraguay	77,0	57,4	17,6	14,5	4,4	8,7	0,5	0,8	0,2	0,7	0,4	17,9
Uruguay	31,8	36,7	9,7	20,5	22,2	22,0	5,1	13,6	0,6	2,8	30,5	4,4
Comunidad Andina	59,8	59,5	32,8	24,5	2,8	6,3	2,9	6,4	0,3	0,9	1,4	2,4
Bolivia	71,4	56,0	17,7	24,7	1,9	13,4	0,4	1,1	0,3	1,0	8,3	3,8
Colombia	73,8	59,4	13,7	13,2	4,5	10,4	5,4	10,4	0,6	2,0	2,1	4,5
Ecuador	88,0	76,1	9,3	15,4	0,4	3,4	1,4	2,9	0,4	0,9	0,4	1,3
Perú	44,6	41,8	41,9	35,6	7,1	14,5	3,9	2,4	0,4	0,5	2,0	5,1
Venezuela	50,8	59,9	44,2	30,1	1,8	2,6	2,3	6,2	0,1	0,4	0,9	0,7
Mercado Común Centroamericano	71,6	27,7	10,9	9,2	8,5	39,7	4,4	6,6	3,7	14,5	0,9	2,2
Costa Rica	67,2	29,1	7,9	8,5	14,5	17,1	6,5	8,3	3,2	34,3	0,7	2,8
El Salvador	67,9	13,4	8,4	9,8	9,0	62,7	4,2	5,9	9,8	6,4	0,7	1,8
Guatemala	69,9	36,1	14,4	12,4	6,6	39,9	5,1	7,4	3,2	2,5	0,8	1,7
Honduras	77,7	21,4	14,3	6,4	5,1	65,2	1,7	4,1	0,6	1,3	0,6	1,6
Nicaragua	87,2	46,9	6,9	8,8	1,1	36,7	1,3	2,5	0,4	0,3	3,0	4,7
Caricom	41,7	37,4	39,3	34,9	5,4	10,2	5,7	11,6	6,0	1,4	1,9	4,6

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.4)

Países/Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000
Antigua y Barbuda	23,8	41,1	6,4	7,3	43,9	2,6	21,5	46,1	2,7	1,6	1,7	1,3
Bahamas	6,8	20,6	73,9	46,4	1,3	1,9	5,1	21,0	11,1	3,7	1,8	6,4
Barbados	2,0	14,3	17,5	41,5	15,5	14,1	12,5	17,0	49,7	8,9	2,9	4,2
Dominica	61,7	28,1	11,1	12,5	4,1	7,2	22,1	40,2	0,6	5,9	0,5	6,3
Granada	88,9	42,8	3,8	8,8	3,9	6,1	1,3	32,8	1,2	1,4	0,8	8,1
Jamaica	58,8	46,3	21,8	22,6	11,7	25,6	5,3	2,9	0,7	0,4	1,6	2,2
Montserrat	16,0	26,0	33,7	10,4	13,8	12,8	11,5	14,3	4,9	34,1	20,1	2,4
Saint Kitts y Nevis	17,2	0,9	27,5	19,8	30,2	8,2	8,3	41,7	10,3	24,8	6,6	4,6
Santa Lucía	86,8	55,1	4,0	9,3	8,0	15,3	0,9	7,3	0,2	7,4	0,2	5,0
San Vicente y las Granadinas	83,2	42,7	7,0	5,0	6,0	5,2	2,7	42,1	0,4	1,0	0,8	4,0
Trinidad y Tobago	52,5	29,2	36,8	47,6	2,9	7,9	5,9	13,4	0,6	0,3	1,4	1,5
Belice	17,6	60,4	54,5	25,8	17,6	6,4	7,2	3,8	0,8	2,0	2,3	1,6
Guyana	50,2	33,1	37,7	37,6	1,7	3,3	6,1	2,1	0,8	0,5	3,5	23,5
Suriname	83,7	81,3	12,9	5,6	0,9	0,9	0,9	2,2	0,2	0,5	1,4	9,5
Otros países de la región												
Chile	41,0	40,3	50,9	48,6	1,3	3,0	3,6	5,7	0,4	0,7	2,9	1,7
Cuba	35,7	22,2	55,0	69,2	4,5	1,7	3,1	3,5	1,1	1,7	0,6	1,6
Haití	18,4	8,9	4,5	2,9	52,8	85,2	14,3	1,0	7,5	0,3	2,5	1,6
Islas Caimán	53,9	2,3	2,1	7,0	2,7	1,0	36,3	85,3	1,1	2,6	3,9	1,9
Panamá	32,5	24,9	15,3	14,3	7,7	18,1	34,7	26,7	5,6	12,0	4,2	3,9
República Dominicana	23,7	4,9	24,3	8,6	28,2	62,7	9,9	17,5	1,1	3,5	12,8	2,9
Países seleccionados												
República de Corea	4,8	1,7	9,3	12,0	48,7	16,9	21,7	29,2	14,4	38,4	1,1	1,8
China	35,0	4,7	13,6	6,9	39,7	47,6	7,7	17,3	2,6	22,4	1,4	1,1
Provincia china de Taiwan	5,0	1,3	9,1	4,8	48,2	21,8	20,7	25,0	15,9	45,5	1,2	1,5

Fuente: Cepal sobre la base de la información obtenida del Programa Computacional CAN (versión 2002).

y el comercio mundiales, resultado tanto de su importancia intrínseca como de su impacto sobre el conjunto de las actividades económicas, llevó a su inclusión en la Ronda Uruguay y, posteriormente, a la formalización del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios⁵.

En el 2000, las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe totalizaron 56.200 millones de dólares, esto es, un 3,9% del total mundial (véase el cuadro 3.5). La región mantiene un balance deficitario en el sector que, como ya se mencionó, ha afectado significativamente a su balanza de pagos. El valor de las importaciones regionales de servicios en el 2000 fue de 66.400 millones de dólares, cifra que representa 4,6% de las importaciones mundiales.

Cuadro 3.5
VOLUMEN Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 2000
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Composición			
	Valor	Transporte	Viajes	Otros
Mundo	1.438,1	22,9	32,5	46,6
Principales cinco exportadores				
Estados Unidos	274,6	18,6	36,6	44,8
Reino Unido	99,9	18,2	21,7	60,1
Francia	81,1	23,9	38,1	38,0
Alemania	80,0	24,3	22,0	53,8
Japón	68,3	37,5	5,0	57,5
América Latina y el Caribe	56,2	15,4	53,6	31,1
México	13,7	10,0	60,5	29,5
Países MCCA	3,9	18,2	56,0	25,8
Panamá	1,8	54,0	25,7	20,3
Caribe	15,2	9,1	70,2	20,7
Cuba y República Dominicana	6,0	3,5	87,1	9,4
Caricom ^a	9,2	13,5	57,9	28,6
Países CAN	5,9	26,3	51,3	22,4
Países Mercosur y Chile	15,7	16,9	34,8	48,3
Brasil	9,4	13,8	19,3	66,9

Fuente: Cepal, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de cifras oficiales de los países.

a Para algunos países de la Caricom las cifras corresponden a los años 1998 y 1999.

5. En dicho acuerdo se definieron cuatro modalidades para el comercio de servicios: i) los prestados de un país a otro (*cross-border supply*), como por ejemplo, las llamadas internacionales; ii) consumidores de un país que utilizan un servicio en otro país (*consumption abroad*), como el turismo; iii) una empresa de un país que instala sucursales o subsidiarias en otro país para prestar servicios (*commercial presence*) y iv) el traslado del prestador de un país a otro para brindar servicios (*movement of natural persons*).

Es ampliamente sabido que existen serias deficiencias en la cobertura, clasificación y medición de las transacciones internacionales de servicios, cuyos flujos tienden, en general, a ser subestimados. Los datos que se presentan en el cuadro 3.6 corresponden a la clasificación utilizada en las estadísticas de balanza de pagos, que básicamente distinguen tres grupos: servicios de transporte, servicios de viajes y otros servicios⁶. En los principales países industrializados, con excepción de Francia, la mayor parte de las exportaciones se concentra en la última de dichas categorías. En América Latina y el Caribe, por el contrario, más de la mitad de las exportaciones de servicios corresponde al rubro de viajes, lo que resalta la importancia de la región como destino turístico. Esta ponderación es particularmente elevada en México (60,5%) y los países del Caribe (70,2%), entre los que se destacan Cuba y República Dominicana (87,1%), más algunos de los pequeños Estados insulares de la subregión. Los casos más notables por la mayor ponderación de otras categorías son, por una parte, Panamá, que brinda servicios de transporte a través del Canal (54% de sus exportaciones terciarias) y, por la otra, Brasil, que ha venido incrementando desde 1985 sus exportaciones de servicios tecnológicos, cuyo valor superó los 1.200 millones de dólares en 1999 (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2001).

Más que a través de las exportaciones de bienes, muchas de las economías de pequeña dimensión de América Latina y el Caribe se insertan en la economía mundial por la vía de la oferta de servicios, muy especialmente los turísticos. Así, para los países centroamericanos los ingresos derivados del turismo alcanzaron en el 2000 a 4% del producto, con una participación de más del 12% en sus exportaciones totales de bienes y servicios. En algunos países del Caribe, la incidencia del turismo en la economía es aún mayor: ese mismo año los ingresos generados por esta actividad como proporción del producto se ubicaron en torno de 6% en Cuba, 15% en República Dominicana, 16% en Jamaica, más de 20% en San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Barbados y Bahamas, y de 40% en Antigua y Barbuda y Santa Lucía (Zapata y Pérez, 2001).

III. LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El notable incremento en la movilidad internacional de los capitales y la profundización de los procesos de restructuración productiva y empresarial, junto

6. En el Manual de balanza de pagos del FMI se definen estos tres grupos: el transporte comprende todos los servicios utilizados para trasladar pasajeros, bienes y otros; viajes es el conjunto de bienes y servicios adquiridos en la economía receptora por los visitantes con estada inferior a un año; y otros, que abarca los servicios de comunicaciones, construcción, seguros financieros, información e informática, regalías y derechos de licencias, otros servicios empresariales, personales, culturales y recreativos, así como los servicios de gobierno no incluidos en otras partidas (FMI, 1993).

con la acelerada puesta en práctica de reformas económicas en América Latina y el Caribe en los años noventa, dieron por resultado un crecimiento sin precedentes de los flujos de inversión extranjera directa (IED) recibidos en la región. Como se aprecia en el cuadro 3.6, dicha afluencia se quintuplicó con creces si se considera el promedio correspondiente al período 1990-1994 y el valor máximo alcanzado en 1999, pero experimentó una caída tanto en 2000 como en 2001. Aún así, los montos ingresados en esos años siguen triplicando los del primer lustro del decenio de 1990. De hecho, en los años noventa la IED se convirtió en la principal fuente de financiamiento externo, además de mostrar un comportamiento que, salvo durante la crisis reciente, ha tendido a ser contracíclico (véase el capítulo 2). Sin embargo, esta corriente de inversiones que recibe la región da origen, como contrapartida, a otra de egresos por concepto de pago de utilidades, que ha venido aumentando en los últimos años.

Cuadro 3.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS DE INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA, 1990-2001
(En millones de dólares)

Países	1990-1994 ^a	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi)	14.371	28.084	41.741	61.458	66.661	82.769	70.404	45.490
Argentina	2.971	5.610	6.949	9.161	7.292	23.984	11.665	5.383
Bolivia	85	393	474	731	957	1.016	733	551
Brasil	1.703	4.859	11.200	19.650	31.913	28.576	32.779	17.292
Chile	1.219	2.957	4.634	5.219	4.638	9.221	3.675	4.455
Colombia	818	968	3.112	5.562	2.829	1.468	2.376	2.310
Ecuador	293	470	491	625	814	690	720	600
México	5.430	9.526	9.186	12.831	11.312	11.915	13.286	12.775
Paraguay	98	103	149	236	342	87	82	80
Perú	785	2.056	3.226	1.781	1.905	2.390	680	723
Uruguay	...	157	137	126	164	235	298	250
Venezuela	836	985	2.183	5.536	4.495	3.187	4.110	1.071
2. América Central y el Caribe	1.410	1.926	2.068	4.140	5.542	5.261	3.657	3.000
3. Centros financieros del Caribe	2.506	1.270	8.627	7.827	12.130	17.113	13.941	11.000
Total (1+2+3)	18.287	30.934	52.413	73.084	84.295	103.930	87.266	59.490

Fuente: Cepal, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

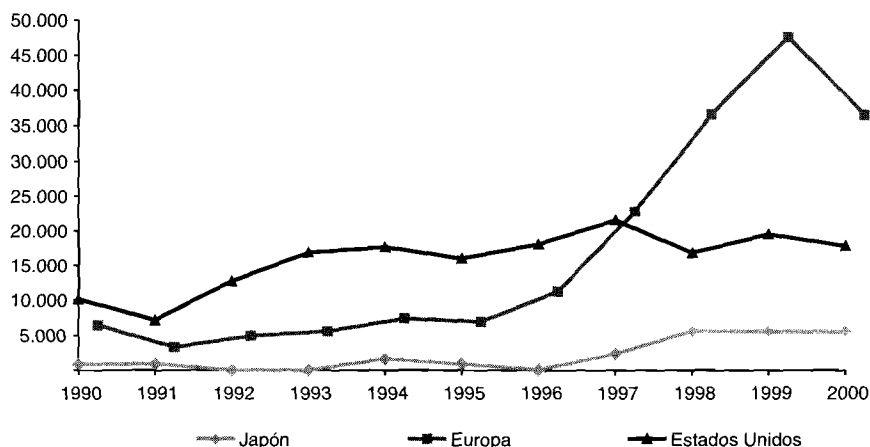
a Promedio anual.

Aunque las tres economías más grandes de la región han sido los principales focos de atracción de la IED (más de la mitad de las entradas en la primera parte del decenio y dos tercios en la segunda), los países medianos y pequeños han recibido importantes flujos en relación con el tamaño de sus economías. Los centros financieros internacionales localizados en América Latina y el Caribe han perdido importan-

cia relativa: fueron los receptores de 14% de estas inversiones en el quinquenio 1990-1994, pero sólo de 5% entre 1995 y 2000.

El origen de los flujos experimentó, por su parte, cambios considerables, sobre todo en la segunda mitad del decenio, cuando las corrientes provenientes de Europa registraron un crecimiento notable (véase el gráfico 3.5). España, en particular, se convirtió en el segundo inversionista en la región, después de Estados Unidos, y en el primero de origen europeo. Tuvieron, asimismo, incrementos significativos los flujos procedentes del Reino Unido, los Países Bajos, Francia, Alemania, Italia y Portugal, en tanto que los originados en Asia, en especial en Japón, han mostrado un bajo dinamismo.

Gráfico 3.5
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE, POR PAÍSES DE ORIGEN, 1990-2000
(En millones de dólares)



Fuente: Cepal, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de datos provenientes de bancos centrales y oficinas de estadísticas de los países inversionistas.

En términos de composición por sectores de actividad, el elemento más decisivo en el comportamiento de las inversiones extranjeras en su fase reciente ha sido su rápido crecimiento en el sector de los servicios (véase el gráfico 3.6). La IED europea, en particular, se ha dirigido esencialmente a dicho sector, en especial a las áreas de telecomunicaciones y energía, así como al sistema bancario y a las cadenas de comercio minorista (Calderón, 1999). Por su parte, las inversiones de Estados Unidos, otrora fuertemente concentradas en la industria manufacturera, se han ido

diversificando a favor de los servicios durante la segunda mitad del decenio: en una primera etapa se orientaron de preferencia a los rubros de la energía y las telecomunicaciones y, más recientemente, a los servicios financieros.

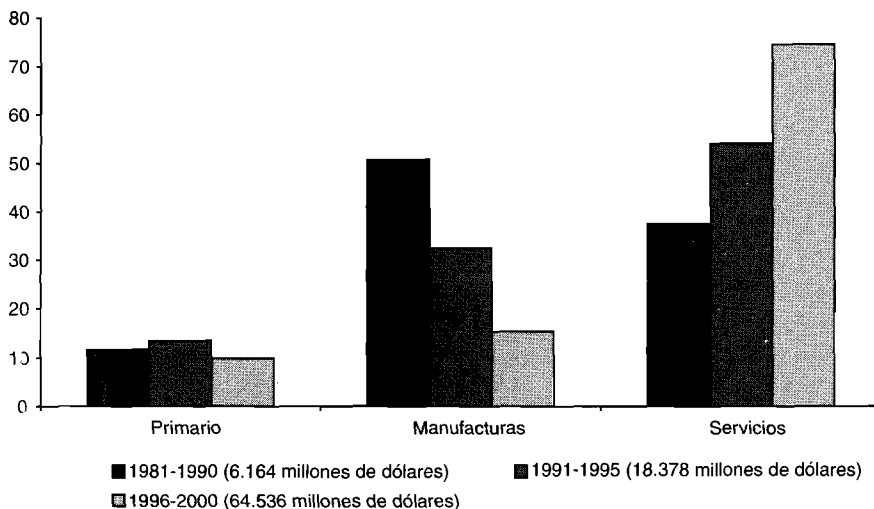
Esto significa que los patrones de la inversión extranjera en la región han experimentado un cambio profundo y contrastan ahora con los que predominaron en los primeros decenios de la posguerra y hasta fines de los años ochenta, cuando la IED privilegiaba las actividades manufactureras para el abastecimiento de mercados nacionales protegidos. Las inversiones en estas actividades han mostrado, a su vez, modificaciones significativas en el último decenio. En efecto, a raíz tanto de los cambios en materia de disputa internacional de mercados como de los procesos de reforma económica puestos en marcha en la región, ingresaron nuevas empresas transnacionales manufactureras, en tanto que las más antiguas se vieron obligadas a redefinir sus estrategias. Algunas de ellas se retiraron y, a veces, optaron por abastecer los mercados locales vía importaciones. Otras, movidas por el propósito de defender o incrementar su participación de mercado, racionalizaron sus operaciones (básicamente a partir de estrategias defensivas frente a la competencia importadora) o reestructuraron sus actividades mediante nuevas inversiones más acordes con el nuevo contexto (Cepal, 2000d)⁷.

La naturaleza de la recomposición de las estructuras de la IED puede determinarse más precisamente utilizando la clasificación propuesta por Behrman (1972) y difundida por Dunning (1993, 1994). Dichos autores identifican cuatro tipos de estrategias básicas de las empresas extranjeras, según se orienten a la búsqueda de: i) recursos naturales; ii) mercados; iii) eficiencia económica, y iv) capacidades estratégicas (*véase* el cuadro 3.7). A estas orientaciones, que incluyen la posibilidad de objetivos múltiples, se agrega el carácter de las acciones, que puede ser defensivo o proactivo.

Las empresas transnacionales manufactureras presentes en la región siguen esencialmente la segunda y la tercera de las estrategias mencionadas. Esquemáticamente, es posible distinguir entre las que operan en los países suramericanos y las que lo hacen en México y en la Cuenca del Caribe. En el primer grupo, el objetivo básico sigue siendo la captura de mercados, pero ahora en el contexto de economías más abiertas y mercados de mayores dimensiones, producto de los procesos de integración subregional. Así, se han materializado importantes inversiones en las ramas automotriz, de alimentos y bebidas, maquinaria y equipos y química. En el caso de la industria automotriz del Mercosur, en particular, algunas empresas con fuerte presencia anterior, como Ford Motors, General Motors, Volkswagen y Fiat, realizaron

7. Así, por ejemplo, una encuesta realizada en Brasil reveló que el aumento de la competencia en el mercado local obligó a las filiales de las empresas transnacionales a buscar una mayor eficiencia mediante la disminución de sus líneas de productos, la intensificación de la contratación externa, la elevación del coeficiente importador y del comercio intragrupo (Miranda, 2001).

Gráfico 3.6
PAÍSES DE LA ALADI: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA, 1981-2000
 (En porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de información de fuentes nacionales de los países receptores.

ingentes inversiones para defender su participación de mercado, especialmente en el segmento de los automóviles compactos. Asimismo, se han incorporado nuevas empresas transnacionales, entre ellas Daimler Chrysler AG, Renault-Nissan, BMW, Toyota y Honda, con la finalidad de conseguir y asegurar nichos de mercado.

En México y, en menor medida, en algunos países de la Cuenca del Caribe, se encuentran los ejemplos más notorios de la estrategia orientada a la búsqueda de mayor eficiencia productiva mediante la incorporación de las plantas y procesos locales a sistemas internacionales de producción integrada que operan a escala internacional, bajo el liderazgo de diversas empresas transnacionales. En la mayoría de los casos se trata de empresas transnacionales que aprovechan ciertas ventajas (bajos salarios, proximidad geográfica y acceso privilegiado) para incrementar su capacidad competitiva en el mercado estadounidense. Esto se aprecia muy claramente en las actividades de producción de vehículos, equipo informático y electrónico, así como de prendas de vestir en el marco del Tlcán y, por otra parte, en las de ensamble vinculadas a este último rubro en la Cuenca del Caribe.

La participación de México en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir aumentó de 3,4% en 1992 a más de 15% a fines del decenio (Cepal, 2000d). Esta penetración de mercado se produjo inicialmente a través del mecanismo de “pro-

Cuadro 3.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN LOS AÑOS NOVENTA

Sector	Estrategia corporativa			
	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso a mercado (nacional o subregional)	Búsqueda de capacidades estratégicas
Primario		Petróleo/gas: Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil Minerales: Chile, Argentina y Perú		
Manufacturas	Automotriz: México Electrónica: México y Cuenca del Caribe Confecciones: Cuenca del Caribe y México		Automotriz: Argentina y Brasil Agroindustria, alimentos y bebidas: Argentina, Brasil y México Química: Brasil Cemento: Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela	
Servicios			Financieros: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú Energía eléctrica: Colombia, Chile, Brasil, Argentina y América Central Distribución de gas natural: Argentina, Brasil, Chile y Colombia Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile	

Fuente: Cepal, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

ducción compartida”, a expensas de la participación de algunos países asiáticos y, después de la instrumentación del Tlcán, como resultado del desplazamiento de otros países de Centroamérica y Caribe, sobre la base de la invocación de las reglas de origen de dicho Tratado⁸. Es interesante destacar que esto último obligó a los países centroamericanos a firmar acuerdos de libre comercio con México y a negociar mo-

8. El mecanismo de producción compartida fue diseñado para apoyar a las empresas estadounidenses en su competencia con las asiáticas en el mercado de Estados Unidos. Básicamente consiste en permitir que ingresen a ese mercado con bajos aranceles y libres de cuotas los productos elaborados a partir de insumos estadounidenses.

dificaciones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, a fin de mantener su capacidad competitiva ante México en el mercado estadounidense (Pérez y otros, 2001).

A su vez, la restructuración defensiva de la industria automotriz en Estados Unidos para hacer frente a la competencia japonesa redundó en ventajas para México (y Canadá) después de que en las reglas de origen del Tlcán se estipulara que un mínimo de 60% del valor total de los vehículos debería provenir de los países miembros del Tratado (Mortimore, 1998). Así, a fines de los años noventa, más de 13% de las importaciones automotrices estadounidenses provino de México y tres de los principales rubros de exportación de este último país fueron vehículos de pasajeros (10% del total), vehículos para el transporte de mercancías (4%) y partes y accesorios para vehículos automotores (4%). De este modo, México ya cuenta con una plataforma de exportación plenamente inserta en los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) de los grandes fabricantes de vehículos.

Algo similar ocurrió con la industria electrónica, ya que México ha pasado a formar parte de los SIPI de empresas estadounidenses (IBM, Hewlett Packard y Compaq, entre otras), de firmas asiáticas y europeas (como Sony, Sanyo, Phillips y Siemens) y de empresas de ensamble (*contract manufacturers*), entre las que figuran SCI Systems y Flextronics. Varias de estas firmas ya actuaban en México bajo el mecanismo de “producción compartida”, en el marco de la legislación mexicana sobre actividades de ensamble (maquila) para exportación. Sin embargo, la aplicación de las reglas de origen del Tlcán y la próxima desaparición de la figura legal de la industria maquiladora obligaron a las empresas europeas y asiáticas a transferir una parte de su producción a México para aumentar el contenido regional. Así, a fines de la década de 1990 la mayor parte de las importaciones estadounidenses en este rubro correspondieron a dicho país; las más destacadas fueron las de receptores de televisión (4,3% del total de las exportaciones mexicanas), equipos de telecomunicaciones (4,1%) y computadoras (3,9%).

De estos ejemplos se desprende que, en términos de competitividad internacional, México ha sido uno de los grandes ganadores en la región, si no el principal. Sin embargo, la evaluación de estos avances exige cierta cautela, en especial, como ya se ha señalado, en lo que atañe a la relación entre expansión de las exportaciones y crecimiento económico (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999). A diferencia de lo sucedido en algunos países de Asia, el éxito exportador de México no ha logrado arrastrar, hasta ahora, al conjunto de la actividad económica, ya que en el último decenio sólo se han registrado tasas de crecimiento del PIB relativamente modestas, además de haberse ahondado la heterogeneidad interna de la economía.

Asimismo, estos productos pagan impuestos sólo sobre el valor agregado incorporado en el exterior, normalmente mano de obra de baja remuneración.

Algunos países de Centroamérica y el Caribe muestran ciertas similitudes, pero también importantes diferencias con respecto a México. Aparte de los cambios ocurridos en Costa Rica a partir del ingreso de Intel Corporation, buena parte del dinamismo de la inserción de los países de la subregión en el comercio internacional es atribuible a la manufactura de prendas de vestir destinadas al mercado estadounidense bajo esquemas preferenciales. En efecto, a comienzos de los años ochenta, la instrumentación del mecanismo de “producción compartida” permitió el acceso a dicho mercado con aranceles reducidos y el aumento de las cuotas para prendas confeccionadas a partir de insumos estadounidenses. A su vez, los países de la subregión promovieron estas actividades de ensamble mediante la creación de zonas de procesamiento de exportaciones en las que se permitía la libre importación de insumos y se otorgaban franquicias tributarias. En el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, las empresas estadounidenses importadoras de dichos bienes estaban exentas de gravámenes o los pagaban únicamente sobre el valor agregado en el exterior, básicamente salarios.

La venta de estos productos al mercado estadounidense indujo un cambio marcado en la estructura de las exportaciones. Sin embargo, aparte del notable crecimiento de las manufacturas de baja tecnología, el funcionamiento del mecanismo de “producción compartida” generó beneficios limitados. Por una parte, el propio esquema castiga la incorporación de insumos locales y, por la otra, se desató una verdadera guerra de incentivos entre los países con el fin de atraer las inversiones (Mortimore y Peres, 2001). Los cambios ocurridos en Costa Rica a raíz de la incorporación de las actividades de Intel al SIPI liderado por esa empresa y las acciones complementarias emprendidas por el gobierno de dicho país pueden inducir una transformación más profunda y, en tal sentido, la experiencia se asemeja más a la de México en el sector de las manufacturas de alta tecnología. Vale destacar que en Costa Rica estas últimas se expandieron de un 3,2% de las exportaciones totales en 1985 a 34,3% en el 2000.

Entre los países suramericanos, Brasil merece una consideración especial. Se trata, en efecto, de una economía de dimensiones continentales, en la que el mercado interno pesa mucho en las decisiones estratégicas de las empresas. La política cambiaria fue parcialmente responsable del lento avance relativo de sus exportaciones durante parte importante de los años noventa; esta situación cambió drásticamente a raíz del ajuste macroeconómico puesto en marcha en 1999, que dio paso a una nueva fase de dinamismo exportador. Por otra parte, en la región Brasil es, sin duda, el país que tiene la política tecnológica más activa. Como resultado de ello, es el único que ha logrado un aumento de su participación en productos de alta tecnología, mediante la generación de tecnología propia en un sector tan complejo como el aeroespacial, a partir de las actividades de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), de capital nacional, y la consolidación de un polo tecnológico muy dinámico (Campinas-São José do Campos). Sin embargo, la ponderación de estos rubros en el total

exportado todavía es baja y en sus ventas externas siguen predominando los bienes basados en recursos naturales y las manufacturas con baja diferenciación de producto e intensidad tecnológica media (Miranda, 2001).

Aparte de estas tendencias, cabe destacar en Suramérica el avance relativo de Bolivia, Colombia y Perú en productos manufacturados de baja tecnología, y de Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela en los de tecnología intermedia. En el caso de los segundos se trata de bienes de consumo durable y, especialmente, del sector automotor, objeto de acuerdos sectoriales específicos en el marco de los dos procesos de integración suramericanos, Mercosur y Comunidad Andina.

Interesa anotar que la clasificación de las exportaciones de manufacturas según su nivel tecnológico aquí utilizada exige un grado de cautela. Por una parte, en los datos de comercio, basados en los registros aduaneros, se clasifican los productos que cruzan las fronteras, pero no se da cuenta del valor agregado que les aportan los procesos manufactureros locales, el cual tiende a ser bajo en algunas actividades exportadoras relativamente exitosas en los últimos años. Por otra parte, el hecho de que diversos países formen parte de SIPI comandados por empresas transnacionales que producen bienes de alto nivel tecnológico, no significa necesariamente que cada uno de ellos participe en los procesos que confieren a esos bienes dicha característica. Las actividades de diseño e ingeniería, así como las de investigación y desarrollo, tienden a estar mucho más concentradas en las casas matrices que en el resto del SIPI (véase el capítulo 4).

En las actividades primarias, y sus manufacturas conexas, preponderan las estrategias que persiguen una combinación del primero y el tercero de los objetivos mencionados, es decir, el acceso a recursos naturales, pero con la búsqueda simultánea de eficiencia productiva, en el marco de la competencia en los mercados mundiales de productos homogéneos (*commodities*). El ámbito de estas operaciones se ha ampliado como consecuencia de la apertura de actividades y sectores a los que antes los privados y, en particular, las empresas extranjeras, no tenían acceso. En la industria extractiva, la entrada de las empresas transnacionales se ha realizado bajo un patrón renovado de organización de la producción y de aplicación de nuevas tecnologías. En el trabajo de Kulfas, Portas y Ramos (2002), se muestra que las empresas que invirtieron en la agroindustria y minería en Argentina presentan un elevado coeficiente exportador. Otro tanto ocurre con la experiencia del sector minero en Chile (Moguillansky, 1999).

En el campo de los servicios, el tamaño del mercado local, las regulaciones y los cambios tecnológicos han sido factores determinantes en la toma de decisiones de los inversionistas transnacionales que buscan acceso a mercados (la segunda de las estrategias mencionadas). Este fenómeno es producto de la combinación de elementos regionales e internacionales. En primer lugar, la privatización de activos estatales, la concesión de servicios públicos y la amplia liberalización de las telecomunicaciones,

la energía y el sistema financiero estimularon a las principales empresas transnacionales a establecer una fuerte presencia en los mercados de la región. En segundo término, el incremento de la competencia en el ámbito mundial, las modificaciones de los marcos regulatorios internacionales y los rápidos y constantes cambios tecnológicos han promovido un proceso de globalización de las industrias mencionadas. En estas circunstancias comienza a consolidarse un grupo de empresas transnacionales emergentes en el área de los servicios. Su impacto regional se mide en términos del acceso de la población a los nuevos productos y servicios, la diseminación de las mejores prácticas internacionales y los aportes a la competitividad sistémica de las economías.

En definitiva, mediante estas estrategias básicas las empresas transnacionales han facilitado una mayor integración de los países de América Latina y el Caribe a la economía internacional. De este modo, en varios países de la región hay empresas que comienzan a incorporarse a las redes verticales de algunos sistemas internacionales de producción integrada, mientras que otras se insertan en redes horizontales con fuerte presencia en los mercados internacionales. Vale destacar, asimismo, el aporte de dichas estrategias a la modernización de ciertas áreas de la infraestructura que son fundamentales para la construcción de competitividad sistémica. Conviene recordar, sin embargo, que todavía no se perciben evidencias de que en la región haya empresas transnacionales orientadas al cuarto objetivo, es decir, a la búsqueda de capacidades estratégicas (por ejemplo, investigación y desarrollo), como sí ocurre en los países de la OCDE y en algunos del Asia.

Al igual que en el conjunto de la economía mundial, la compra de activos existentes ha desempeñado un papel importante en las estrategias de los inversionistas extranjeros en la región. Este proceso estuvo primero asociado a las privatizaciones emprendidas en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, entre otros países, a comienzos y mediados del decenio y, especialmente, en Brasil, en la segunda mitad del mismo. Por el contrario, hacia fines de los años noventa adquirió un peso creciente la compra de empresas privadas nacionales, como parte de un intenso proceso de fusiones y adquisiciones en el ámbito de los servicios públicos, los bancos y servicios financieros, el comercio y las empresas del subsector de la energía. Sin embargo, aun cuando la adquisición de activos existentes ha absorbido dos quintas partes de las corrientes de inversión directa, fue superada por la inversión en activos nuevos (Cepal, 2000d).

En los últimos años de la década de 1990, el súbito incremento de las fusiones y adquisiciones se debió al elevado monto que alcanzaron algunas operaciones. Así, en 1997 y 1998 Brasil privatizó Telecomunicaciones Brasileñas (Telebras), su empresa de servicios telefónicos, y las de distribución de energía eléctrica. A su vez, en 1999 se concretó en Argentina la venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a Repsol y en Chile la de Enersis a Endesa España. En el 2000 se llevó a cabo la

denominada “Operación Verónica”, mediante la cual Telefónica de España aumentó a casi 100% su participación en sus filiales de Argentina, Brasil y Perú. Asimismo, en el sector bancario destacaron las transacciones efectuadas por el Banco Santander Central Hispano (BSCH) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), españoles, que adquirieron bancos nacionales en Brasil y México; en este último país también un banco estadounidense (Citicorp) realizó una compra importante. Como lo denotan estos ejemplos, uno de los hechos notables en la dinámica de la inversión extranjera fue la adquisición por parte de inversionistas extranjeros, a fines del decenio, de empresas que habían sido compradas previamente por empresas nacionales en el marco de los procesos de privatización⁹. Dos operaciones importantes por su magnitud fueron las ya mencionadas de la banca comercial en México, así como otras en el área de los servicios públicos en algunos países suramericanos (Garrido, 2001; Kulfas, 2001).

La importancia del sector de los servicios como foco de atracción de la IED en los últimos años se puede apreciar por su preeminencia en el proceso de fusiones y adquisiciones. De las 494 operaciones registradas en la región durante el bienio 1999-2000, 347 correspondieron a los servicios y sumaron 67.000 millones de dólares (73,5%) sobre un total de casi 94.000 millones. Los servicios básicos (electricidad, gas, agua, correo y telecomunicaciones) fueron el objeto de casi la mitad de las operaciones, mientras que algunos servicios a las empresas (intermediación financiera, informática y actividades conexas, y otras actividades empresariales) aportaron otro 13%.

Durante los años noventa, estas fusiones y adquisiciones produjeron cambios importantes en la estructura de propiedad de las empresas de mayor envergadura en la región. Así, al considerar el universo de las 1.000 principales empresas latinoamericanas según sus ventas consolidadas, el número de las de propiedad extranjera aumentó de 312 a 395 entre los trienios 1990-1992 y 1998-2000, en tanto que su participación en las ventas totales se elevó de 29,9% a 41,6%¹⁰. El número de empresas estatales disminuyó de 114 a 63 y su participación, de 32,5% a 17,1%, mientras que la correspondiente a las empresas privadas nacionales aumentó de 37,7% a 41,3% de las ventas totales (véase el cuadro 3.8).

En términos de los sectores económicos en los que operan estas 1.000 empresas, los cambios más significativos se han registrado en las actividades primarias y de servicios. En el sector primario, principalmente en la extracción de minerales e hidrocarburos, todavía predominan las empresas estatales, aunque se incrementó el peso de las nacionales; en el de los servicios, las ventas de las empresas extranjeras

9. En contraposición, el Grupo Carso, de capitales nacionales, mantuvo el control de Teléfonos de México (Telmex).

10. Entre los años 1990 y 1992 la muestra agrupa a un total de 800 empresas.

Cuadro 3.8

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LAS 1.000 MAYORES EMPRESAS
EN LAS VENTAS TOTALES DE CADA SECTOR, SEGÚN PROPIEDAD
(1990-1992; 1994-1996; 1998-2000)
(En porcentajes del total)

Sectores/Propiedad	1990-1992 ^a			1994-1996			1998-2000		
	EE	PN	EP	EE	PN	EP	EE	PN	EP
Sector primario	19,3	6,3	74,5	19,3	14,5	66,2	19,7	17,9	62,5
Minería y petróleo	19,3	6,3	74,5	19,3	14,5	66,2	19,7	17,9	62,5
Manufacturas	48,6	45,4	6,0	53,5	44,9	1,6	55,0	44,8	0,3
Agroindustria	31,3	66,6	2,1	36,6	62,9	0,6	44,2	55,8	...
Automotriz y autopartes	87,0	12,3	0,7	90,5	9,5	...	83,4	16,6	...
Equipo eléctrico y electrónico	68,6	30,1	1,3	89,6	9,5	0,9	84,4	15,0	0,6
Industria metalmeccánica	9,8	57,7	32,5	15,9	73,4	10,7	30,0	70,0	...
Química y farmacia	77,5	21,4	1,1	79,1	20,9	...	71,3	28,7	...
Petroquímica	37,4	47,7	14,9	22,5	75,8	1,7	21,8	78,2	...
Industria del cemento	16,4	83,7	...	31,2	68,8	...	24,6	75,4	...
Celulosa y papel	11,2	79,4	9,3	18,0	82,0	...	19,4	80,6	...
Otras manufacturas ^b	33,0	67,0	...	28,4	71,6	...	27,2	69,9	3,0
Servicios	10,2	53,0	36,8	19,3	54,0	26,7	36,9	49,7	13,4
Comercio	13,3	84,4	2,3	22,9	75,5	1,6	37,1	60,9	2,0
Telecomunicaciones	22,5	38,1	39,5	38,1	17,9	44,0	59,4	36,1	4,5
Electricidad	0,2	6,3	93,5	11,7	20,3	68,0	34,7	18,4	46,9
Servicios de transporte	7,1	63,5	29,3	4,8	76,7	18,4	16,8	79,5	3,6
Construcción	10,3	89,7	...	...	100,0	...	6,8	93,2	...
Servicios públicos	...	...	100,0	...	27,2	72,8	10,4	8,2	81,4
Otros servicios ^c	16,9	83,1	...	11,0	86,4	2,6	18,6	79,2	2,2
Todos los sectores	29,9	37,7	32,5	35,5	42,7	21,9	41,6	41,3	17,1

Fuente: Cepal, sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de *América Economía*, e información de otras fuentes financieras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colombia); *Estrategia* (Chile), e información de las memorias y balances públicos de las empresas.

Nota: EE = empresas extranjeras, PN = privadas nacionales, EP = empresas públicas.

a La muestra comprende 800 empresas.

b Incluye cuero y calzado, maquinarias y equipos; caucho y plásticos, fotografía, editorial, vidrio e industria textil.

c Incluye turismo.

se expandieron de 10,2% a 36,9%, al igual que en el sector manufacturero, donde crecieron de 48,6% a 55%.

A la par con estos cambios de propiedad, también aumentó la participación de las empresas transnacionales en las exportaciones. Si se considera el grupo integrado por las 200 mayores empresas exportadoras, que originan casi la mitad (47%) de las ventas externas de la región, la participación de las transnacionales en las exportaciones subió de 29% en 1990-1992 a 43% en 1998-1999. No en vano más de la mitad de las 20 principales exportadoras de la región son hoy empresas transnacionales (véase el cuadro 3.9).

Cuadro 3.9
AMÉRICA LATINA: 20 MAYORES EMPRESAS EXPORTADORAS, 2000
 (En millones de dólares)

Nº	Empresa	País	Actividad	Propiedad	Exportaciones
1	PDVSA	Venezuela	Petróleo	Estatal	41.462
2	PEMEX	México	Petróleo	Estatal	16.300
3	Delphi	México	Metalurgia	Extranjera	7.651
4	DaimlerChrysler	México	Automotriz	Extranjera	6.941
5	General Motors México	México	Automotriz	Extranjera	6.768
6	Volkswagen México	México	Automotriz	Extranjera	5.174
7	Grupo Carso	México	Tabaco	Privada local	4.779
8	Sanborn's	México	Comercio	Privada local	4.132
9	Ford México	México	Automotriz	Extranjera	3.514
10	Codelco	Chile	Minería	Estatal	2.994
11	Cemex	México	Cemento	Privada local	2.962
12	Nissan	México	Automotriz	Extranjera	2.720
13	Ecopetrol	Colombia	Petróleo	Estatal	2.565
14	Embraer	Brasil	Aviación	Privada local	2.302
15	Hewlett-Packard	México	Computación	Extranjera	2.176
16	Grupo Minero Mexicano	México	Minería	Privada local	2.068
17	Repsol YPF	Argentina	Petróleo	Extranjera	1.975
18	Lear	México	Alimentos	Extranjera	1.877
19	Visteon	México	Autopartes	Extranjera	1.676
20	Panamerican Beverages	México	Bebidas/cervezas	Extranjera	1.625

Fuente: Cepal, sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de *América Economía*, e información de otras fuentes financieras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colombia); *Estrategia* (Chile), e información de las memorias y balances públicos de las empresas.

IV. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN

En 1994, la Cepal difundió en América Latina y el Caribe la noción de un “regionalismo abierto”, para caracterizar la tendencia presente al final de la Ronda Uruguay, en la que se combinaba la dinámica de los esquemas de integración subregionales con la apertura unilateral y el movimiento hacia la integración hemisférica y con otras regiones y países del mundo. El regionalismo abierto se definía como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración de hecho, determinada por las señales de mercado, como resultado de una liberalización amplia y generalizada (Cepal, 1994).

La justificación básica de esta estrategia es que la liberalización unilateral no garantiza la apertura de los mercados compradores. En un entorno internacional en que todavía predominan las regulaciones nacionales, los gobiernos han conservado su función de definir y negociar el acceso de personas, bienes y servicios, capital y tecnología a sus territorios, en un contexto de aranceles bajos, pero con nuevas res-

tricciones impuestas por medio del uso de subsidios en algunos sectores y de restricciones como barreras técnicas o medidas *antidumping*, entre otras. Así, en una economía que se globaliza y se regionaliza en profundidad con movimientos simultáneos, los Estados buscan definir estrategias de inserción que les permitan lograr para sus productos un acceso mayor y más seguro a los mercados importadores. De tal manera, en el último decenio los gobiernos de América Latina y del Caribe han sido particularmente activos en todos estos frentes.

1. Los esquemas subregionales de integración y los acuerdos intrarregionales de libre comercio

Durante la primera mitad de los años noventa, los diferentes procesos de integración subregional avanzaron a un rápido ritmo. Los acuerdos suscritos en 1986 entre Argentina y Brasil con vistas al establecimiento de una zona de comercio preferencial, que precedieron los esfuerzos de liberalización unilateral de ambas economías, marcaron el resurgimiento de la integración. En 1991, con la adhesión de Paraguay y Uruguay, el acuerdo bilateral se convirtió en el Tratado de Asunción, en virtud del cual se creó el Mercosur. Asimismo, a fines de 1989 la reunión de los presidentes de los países andinos en las Islas Galápagos le dio nueva vida al Pacto Andino, transformado años después en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (Caricom) pasaron por procesos similares.

De esta manera, a fines de 1994 el Mercosur se convirtió en una zona de libre comercio con pocas excepciones y sus países miembros se comprometieron a establecer un arancel externo común. Para Argentina y Brasil, éste entró en pleno vigor en 2001, mientras que Paraguay y Uruguay tienen plazo hasta 2006 para completar el proceso. A su vez, en el primer quinquenio de los años noventa los países andinos lograron liberalizar los rubros esenciales de su comercio recíproco, a lo cual se agregó la adopción plena del arancel externo común por parte de Colombia y Venezuela en 1992 y, de manera imperfecta, por parte de Ecuador el año siguiente. Bolivia y Perú aún no se incorporan al acuerdo y continúan aplicando sus respectivos aranceles nacionales, que son básicamente uniformes.

Por el contrario, las negociaciones que vienen realizándose desde mediados del decenio pasado para lograr que estos dos procesos converjan hacia un área de libre comercio y, quizás, un mercado común suramericano, han avanzado a un ritmo lento. Por ahora estos esfuerzos se han plasmado en dos acuerdos de comercio preferencial de la Comunidad Andina: uno con Argentina, y otro con Brasil. La celebración de la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000), dio un nuevo impulso político a este proceso de acercamiento y los países participantes están decididos a llevarlo a su culminación en el plazo más breve posible.

Por su parte, en el MCCA el libre comercio está en vigor desde mediados de los años noventa, aunque cada uno de los países integrantes mantiene un número importante de salvaguardias y restricciones en el comercio recíproco. Igualmente, los miembros de la Caricom habían logrado liberalizar la mayor parte del comercio intrarregional a esa fecha. En la segunda mitad del decenio pasado estos dos esquemas subregionales acordaron sendos programas para rebajar y racionalizar sus respectivos aranceles externos comunes, pero hasta ahora dichos acuerdos no han sido plenamente instrumentados en lo que atañe a los productos más sensibles y persiste cierta dispersión arancelaria dentro de cada agrupación. Este proceso de rebaja y convergencia de los aranceles nacionales está siendo afectado, además, por la dificultad que enfrentan varios países, en particular los más pequeños, debido al impacto negativo de la reducción arancelaria sobre los ingresos fiscales.

Simultáneamente, ha habido un número importante de acuerdos parciales, casi todos de corte bilateral, a los que se ha calificado de “nueva generación”. Esta denominación se debe a que se caracterizan por tener metas exigentes en cuanto a la liberalización del comercio de bienes y a la incorporación de compromisos en áreas complementarias, como servicios y promoción de inversiones. En parte, estos acuerdos fueron promovidos por los nuevos compromisos y temas contenidos en el Tlcán y se han materializado, en particular, en los tratados bilaterales y plurilaterales que tienen a México como actor principal. En el ámbito de la Aladi se han firmado cerca de 10 de estos acuerdos, a los cuales hay que agregar los suscritos por México con Costa Rica y Nicaragua, además de muchos otros celebrados entre países miembros de la Aladi, por una parte, y países de Centroamérica y del Caribe, por la otra, que generalmente contemplan un trato preferente para los segundos.

En el marco de estos procesos, el comercio intrarregional se recuperó del agudo deterioro experimentado en los años ochenta, expandiéndose a ritmos muy elevados entre 1990 y 1997. El crecimiento fue particularmente acelerado en el caso de los dos acuerdos de integración suramericanos. En efecto, en el Mercosur el comercio intrazona se multiplicó por cinco y en la CAN por algo más de cuatro entre 1990 y 1997. El comercio centroamericano también mostró un rápido aumento en ese mismo período, aunque algo inferior al de los dos bloques señalados. En la Caricom, si bien se observó una tendencia similar, el incremento fue menor (Cepal, 2001d).

Un resultado del dinamismo de las dos agrupaciones suramericanas es que se invirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era más alta para las economías más pequeñas. En 1997, los flujos de comercio intrarregional de mayor magnitud relativa se concentraban en el Mercosur. En el caso de la CAN, si se excluyen las exportaciones petroleras, el peso del comercio intrabloque era también muy elevado. En todos los casos, sin embargo, hay un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, en la que el comercio intrarregional ha representado alrededor de 60% del total en los últimos decenios (Ocampo, 2001b).

Hacia fines del decenio pasado, los procesos de integración subregional sufrieron los embates originados por la crisis asiática, que provocaron una fuerte desaceleración de la actividad en el conjunto de la región y crisis severas en varios países. En el plano institucional se produjeron demoras en el cumplimiento de las obligaciones ya asumidas y los países se mostraron reacios a suscribir compromisos nuevos. En varios de ellos se recurrió a medidas de contingencia comercial (*antidumping*, salvaguardias y derechos compensatorios) para controlar las importaciones de cualquier origen. Sin embargo, a diferencia de lo acontecido durante la crisis de la década de 1980, no hubo un incumplimiento generalizado de los acuerdos. Los más afectados fueron los dos bloques suramericanos. Así, entre 1997 y 1999 el Mercosur y la CAN sufrieron retracciones acumuladas de 26% y 30%, respectivamente; en ambos casos se produjo una recuperación, aunque incompleta, durante el bienio 2000-2001 y una nueva y fuerte caída en el 2002. Debe anotarse que el comercio en el MCCA no experimentó una caída similar, sino que, por el contrario, siguió creciendo. Gracias a ello, la tasa de expansión del comercio dentro del MCCA para el conjunto del decenio fue similar a la del Mercosur. Básicamente, esto se explica por la menor sensibilidad de la subregión centroamericana a la crisis financiera internacional, así como por su fuerte vinculación con la economía estadounidense, que mostró gran dinamismo en la segunda mitad del decenio pasado.

Los flujos comerciales dentro de los diversos esquemas de integración no sólo crecieron de manera muy dinámica, sino que se concentraron proporcionalmente en bienes industriales, sobre todo en aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es aún más evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a los Estados Unidos han sido espectaculares a partir de la instrumentación del Tlcán, según se ha visto. Como puede apreciarse en el cuadro 3.10, en el caso de los países del Mercosur más Chile (como miembro asociado), las proporciones de las ventas externas intrarregionales de manufacturas no basadas en recursos naturales (de tecnologías baja, intermedia y alta) superan, en todos los casos, las proporciones respectivas de las exportaciones destinadas a los países industrializados. Lo mismo acontece en los países de la CAN, aunque en este caso también se agregan a las anteriores las participaciones correspondientes a las manufacturas basadas en recursos naturales. La mayor ponderación de todas las exportaciones de manufacturas en el comercio regional respecto de aquellas que tienen como destino los países industrializados también se advierte en los casos del MCCA y la Caricom. México es el único país que exporta proporciones similares de manufacturas a la región y a los países industrializados, principalmente a Estados Unidos.

Por su parte, la dinamización de los flujos comerciales y el desarrollo de nuevos marcos regulatorios para la inversión extranjera han dado lugar a un auge sin precedentes de las inversiones directas intrarregionales. Estas corrientes, aunque todavía modestas en términos de volumen si se comparan con la muy abundante afluencia de

IED hacia la región (alrededor de 5% del total), son notables por algunos atributos que les otorgan particular importancia para la integración efectiva de los aparatos productivos y comerciales en América Latina y el Caribe. Las inversiones en cuestión se han materializado tanto en la industria manufacturera como en los sectores de comercio y de servicios. Forman parte, además, de un conjunto más amplio de respuestas de las empresas frente al nuevo contexto, que incluye desde alianzas estratégicas entre firmas localizadas en diferentes países hasta procesos de concentración industrial en los cuales han desempeñado un papel significativo algunas empresas de la región, particularmente aquellas de los países más grandes.

Por el contrario, los esquemas de integración subregional vigentes no han inducido movimientos de la mano de obra. De hecho, la migración laboral obedece básicamente a diferencias en los niveles de desarrollo relativo, más que a los procesos de integración (véase el capítulo 5). Algunos de los flujos migratorios tienen raíces antiguas (la atracción de mano de obra hacia Argentina, por ejemplo), pero otros son de reciente data o se han acelerado en los últimos años (la migración con destino a Chile, la de nicaragüenses hacia Costa Rica y la de haitianos hacia República Dominicana). Al mismo tiempo, ciertas corrientes migratorias se han reducido, o han generado otras de retorno (de Colombia a Venezuela y, actualmente, de Argentina a Bolivia, Chile, Paraguay y Perú).

2. Otras instancias de integración

A la renovada vigencia de las cuatro uniones aduaneras imperfectas existentes, cuyo objetivo último es constituir mercados comunes, cabe agregar otros tres avances de gran importancia: la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre algunos países de la región y Estados Unidos y Canadá; las negociaciones respecto de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y la proliferación de acuerdos de libre comercio con otras regiones y países.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcán) constituye el primer entendimiento recíproco entre un país en desarrollo y otros desarrollados. Su concreción es el resultado de la política comercial de vías múltiples (*multitrack*) de Estados Unidos, del proceso de reformas económicas y políticas en México y de la política de integración económica de Canadá. Tanto la economía canadiense como la mexicana ya estaban estrechamente asociadas a la de Estados Unidos en virtud de acuerdos que permitían un aprovechamiento de los costos diferenciales de los factores de trabajo, principalmente a través de la subcontratación entre empresas.

El Tlcán, que entró en vigor el 1° de enero de 1994, contempla no sólo la eliminación de las consabidas barreras al comercio de bienes, como aranceles y cuotas, sino también la liberalización del comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones, además de temas menos tradicionales, como el me-

Cuadro 3.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES SEGÚN DESTINOS Y CATEGORÍAS
DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2000
 (En porcentajes)

Países/Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados
América Latina y el Caribe	24,6	27,0	26,0	14,3	13,1	14,7	26,5	25,0	8,1	15,6	1,6	3,5
México	7,3	11,9	16,2	5,4	14,5	14,9	35,5	38,8	24,9	25,0	1,6	4,1
Mercosur	26,1	37,2	19,5	25,8	12,1	11,0	33,7	15,8	7,2	7,2	1,5	3,0
Argentina	41,8	58,4	20,2	20,9	7,4	10,1	26,2	7,2	3,4	1,6	1,1	1,7
Brasil	8,5	30,9	18,3	27,6	16,3	10,9	44,8	18,5	11,7	9,0	0,4	3,1
Paraguay	56,0	64,2	11,7	20,6	7,1	12,6	0,8	0,6	0,7	0,7	23,6	1,4
Uruguay	29,0	46,9	28,1	12,5	17,4	22,6	19,6	7,8	4,3	1,1	1,6	9,1
Comunidad Andina	36,7	66,0	32,0	22,5	11,9	4,7	14,8	3,8	3,3	0,2	1,4	2,8
Bolivia	71,7	35,0	20,4	29,4	5,8	24,2	1,2	0,9	0,7	1,5	0,1	9,0
Colombia	21,4	72,2	21,4	10,4	20,0	7,2	26,2	5,0	7,4	0,3	3,6	4,9
Ecuador	58,7	81,4	23,9	13,3	7,6	1,9	7,4	1,0	2,3	0,4	0,1	2,0
Perú	25,3	36,5	45,3	38,6	16,3	16,8	9,2	0,8	2,0	0,1	1,9	7,1
Venezuela	38,7	66,3	39,1	27,3	7,8	1,1	12,4	4,3	1,5	0,1	0,4	0,8
Mercado Común												
Centroamericano	11,8	31,0	29,3	4,5	22,5	44,4	22,1	3,3	10,3	15,0	4,0	1,8
Costa Rica	5,8	33,4	29,9	4,9	21,1	16,9	21,4	6,1	12,9	36,8	9,0	1,9
El Salvador	8,7	14,8	29,8	2,3	30,0	75,3	21,2	0,6	9,4	5,4	0,9	1,6
Guatemala	12,5	43,9	27,3	5,6	22,8	47,9	25,0	1,3	9,2	0,1	3,2	1,2
Honduras	11,8	21,8	35,0	3,7	16,9	70,4	23,6	2,1	12,4	0,2	0,3	1,7
Nicaragua	58,6	44,6	24,6	5,4	7,7	43,3	7,2	0,8	1,2	0,1	0,7	5,7
Caricom	20,8	41,0	51,7	31,3	12,4	9,9	12,5	11,2	1,8	1,1	0,8	5,5
Antigua y Barbuda	4,4	16,6	19,8	9,6	26,2	1,6	46,0	68,9	2,4	1,3	1,2	2,0

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.10)

Países/Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	Intra-regional	Industrializados	Intra-regional	Industrializados	Intra-regional	Industrializados	Intra-regional	Industrializados	Intra-regional	Industrializados	Intra-regional	Industrializados
Bahamas	26,9	20,0	47,0	46,8	4,1	1,7	5,1	22,8	16,7	1,7	0,1	7,0
Barbados	29,8	2,1	35,5	47,0	14,4	13,6	14,0	19,0	3,2	13,2	3,1	5,2
Dominica	7,6	39,7	7,4	14,9	5,6	7,1	77,9	21,9	1,5	7,1	0,1	9,3
Granada	24,3	47,2	38,5	2,1	28,8	1,0	7,8	38,2	0,4	1,6	0,2	9,9
Jamaica	13,3	47,8	60,6	20,4	12,7	26,8	11,9	2,5	0,7	0,3	0,9	2,3
Montserrat	24,5	18,9	51,2	6,5	11,7	15,4	11,8	18,8	0,8	36,9	0,0	3,5
Saint Kitts y Nevis	19,9	0,3	71,5	18,1	5,9	8,3	1,4	43,1	0,6	25,6	0,6	4,7
Santa Lucía	8,4	62,0	64,1	1,3	21,8	14,4	4,5	7,7	0,4	8,4	0,8	6,3
San Vicente y las Granadinas	49,0	42,3	32,8	0,7	13,6	3,9	4,0	47,4	0,3	1,1	0,3	4,6
Trinidad y Tobago	12,6	36,3	58,4	42,7	14,3	5,5	13,6	13,5	0,4	0,2	0,7	1,8
Belice	19,1	64,1	55,0	25,5	4,5	6,9	7,6	1,4	13,4	0,3	0,5	1,8
Guyana	46,4	31,1	44,0	36,4	5,5	3,1	2,5	2,1	1,5	0,3	0,2	27,0
Suriname	88,9	80,4	10,3	4,7	0,3	0,9	0,4	2,4	0,0	0,6	0,0	11,0
Otros												
Chile	24,2	47,7	45,7	45,5	9,5	1,5	15,6	3,2	2,6	0,2	2,4	1,9
Cuba	10,0	25,2	53,5	69,1	4,0	1,6	19,7	1,7	12,5	0,3	0,4	2,0
Haití	20,5	8,7	13,6	2,8	20,2	85,8	38,5	0,7	2,7	0,3	4,6	1,6
Islas Caimán	13,1	1,8	61,0	4,3	3,0	0,4	11,8	89,7	0,8	2,3	10,4	1,5
Panamá	3,7	52,5	18,7	10,6	32,6	4,6	22,1	21,8	22,3	2,0	0,6	8,5
República Dominicana	19,4	4,7	19,7	8,5	27,1	63,6	26,0	16,8	6,4	3,5	1,3	3,0

Fuente: Cepal, sobre la base de la información obtenida del Programa Computacional CAN (versión 2002).

dio ambiente, las normas laborales y cuestiones de derechos humanos. Entre sus componentes más destacables, el Tratado incluye un sofisticado mecanismo de solución de controversias, principalmente para administrar los reclamos respecto de prácticas de *antidumping* planteados por Estados miembros.

El TLC suscrito entre Chile y Estados Unidos se firmó el 11 de diciembre del 2002, después de arduas negociaciones que se desarrollaron en 14 rondas. El Tratado incluye reglas sobre los siguientes temas de las relaciones bilaterales: reducción de aranceles para el comercio de bienes, reglas de origen, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, inversiones y servicios, servicios financieros, comercio electrónico, políticas de competencia, entrada temporal de personas, derechos de propiedad intelectual, compras públicas, derechos laborales, protección del medioambiente, y transparencia. Asimismo, se acordó un mecanismo de control de controversias que consta de tres etapas: consultas, comisión y panel.

Desde el punto de vista de Chile, el principal logro ha sido el acceso libre de aranceles a partir de la consolidación de los beneficios actuales que ofrece el Sistema General de Preferencias. En tal sentido, el 87% de las exportaciones chilenas ingresará al mercado de Estados Unidos libre de aranceles a partir de la entrada en vigencia del Tratado y, después del cuarto año, dicho porcentaje se elevará al 94,8%. El resto de los productos se desgravará, de acuerdo con su grado de sensibilidad, dentro de un plazo máximo de 12 años. A partir de entonces, todo el comercio estará libre de aranceles, incluidos aquellos productos sujetos a cuotas de ingreso durante los primeros años. Desde la perspectiva de Estados Unidos, el Tratado ofrece una efectiva protección de las inversiones y de los derechos de autor, patentes, marcas y secretos comerciales, que además es más avanzada que la prevista por acuerdos bilaterales anteriores.

A principios del 2002, el gobierno de Estados Unidos anunció su intención de explorar la posibilidad de un TLC con los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las negociaciones se iniciaron oficialmente en enero del 2003 y Centroamérica aceptó que las mesas de negociación fueran seis: acceso a mercados, inversión y servicios, solución de controversias, asuntos ambientales, temas laborales y cooperación. Un elemento importante vinculado a la negociación del Acuerdo es la Agenda Integral de Cooperación, que contempla actividades de apoyo a los países centroamericanos en tres etapas del proceso: preparación de las negociaciones, ejecución de los acuerdos y transición al libre comercio.

A su vez, en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en 2001, se adoptó el compromiso de que el Área de Libre Comercio de las Américas entrara en vigencia en el 2005. El ALCA constituye el proyecto de integración más ambicioso en el mundo, ya que abarcaría 34 países con una población conjunta de 800 millones de personas y una dimensión económica de alrededor de 10.000 billones de dólares. Al

mismo tiempo, la suscripción del tratado entraña grandes desafíos que deberán superarse: por una parte, lograr beneficios para todos los miembros, pese a sus grandes disparidades en cuanto a tamaño económico y niveles de desarrollo relativo, y, por otra, asegurar que todos los países estén en condiciones de aprovechar plenamente las ventajas derivadas de la liberalización del comercio en el continente.

Son asimismo de gran relevancia otras iniciativas encaminadas a estrechar los vínculos comerciales y de inversión de América Latina y el Caribe con otras áreas de integración y países del mundo. Los gobiernos de la región han privilegiado la Unión Europea para establecer acuerdos de libre comercio. Recientemente México y Chile concretaron sendos tratados, en tanto que el Mercosur ha logrado algún progreso en esa misma dirección. Asia es otra de las áreas de creciente interés para los gobiernos latinoamericanos. El mecanismo preferido ha sido la incorporación de países de la región al foro de la cooperación económica en Asia y el Pacífico (APEC). México fue aceptado en 1993, mientras que Chile y Perú participan como miembros plenos desde 1997 y 1998, respectivamente. Por último, cabe destacar el reciente interés demostrado por algunos países asiáticos en estrechar sus vínculos bilaterales con países latinoamericanos, como lo comprueba el acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y Chile y el que se ha comenzado a negociar entre este último país y Singapur.

V. LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MATERIA DE COMERCIO E INVERSIONES

La experiencia mundial indica que no existe un único modelo de desarrollo para las economías de mercado, ni una sola manera de inserción en las redes internacionales de inversión, producción y comercialización de bienes y servicios. Las modalidades de inserción dependen de una combinación de factores: unos son propios de las empresas (activos y capacidades), otros específicos de las ramas industriales (organización de los mercados) y, finalmente, están aquellos asociados a las características de cada país. Entre estos últimos, los principales son la disponibilidad de recursos naturales, la calidad de los recursos humanos, la existencia (o ausencia) de sistemas de innovación, la eficiencia de los servicios de infraestructura, así como la calidad de la infraestructura institucional y las tradiciones a las cuales obedece.

La diversificación de la producción y el aumento sostenido de la productividad son el resultado de procesos de largo plazo, que entrañan un constante aprendizaje tecnológico, comercial e institucional y dependen, por tanto, de la trayectoria pasada, lo que significa que tienen un alto contenido histórico. La calidad del proceso de diversificación del sistema productivo puede visualizarse en función de la amplitud y profundidad del conjunto de redes que articulan empresas, dentro de cada sector y entre sectores, así como de la calidad de sus recursos productivos e instituciones. La

competitividad está determinada por la capacidad de dichas redes para establecer vínculos con las cadenas de inversión, producción y comercialización que operan en el mundo. Ambos procesos son, por ende, esencialmente sistémicos. A su vez, para que el crecimiento de la productividad global sea más rápido y perdurable, es necesario adoptar medidas que incidan en todos esos componentes, lo que supone aplicar no sólo políticas neutrales u horizontales (es decir, independientes del sector en cuestión), sino también políticas selectivas, que tengan un efecto duradero sobre la competitividad sistémica y los encadenamientos productivos.

En los últimos tiempos, la normativa multilateral redujo los márgenes de acción con que cuentan los países para diseñar e instrumentar sistemas de incentivos orientados al logro de estas metas. Las propias prácticas de los países industrializados muestran, sin embargo, que aún existen espacios para las políticas económicas y sociales activas, a pesar de los compromisos establecidos en la OMC. El espacio regional ofrece, en este contexto, una oportunidad para aumentar la complementariedad productiva, los procesos de aprendizaje y la integración de la infraestructura física, así como el poder de negociación de cada país frente a las organizaciones de alcance global y a las grandes empresas que operan en la región. Es importante, entonces, que los esfuerzos nacionales y regionales vayan acompañados del perfeccionamiento de las reglas multilaterales, para así proveer un marco macroeconómico y financiero que permita disminuir la vulnerabilidad externa de las economías. Esto supone asegurar la estabilidad jurídica para que los bienes y servicios producidos por los países de la región tengan acceso a los mercados y, al mismo tiempo, ofrecer oportunidades para diversificar la estructura productiva y, en particular, las exportaciones.

1. La agenda nacional: políticas de fomento a las exportaciones

La creación de competitividad sistémica es el eje de las acciones en el plano nacional. Esto entraña el desarrollo de sistemas de innovación (tema que se aborda en el capítulo 4), la provisión de servicios de infraestructura de buena calidad (componente ya analizado en anteriores trabajos: Cepal, 2000a y 2001a) y la puesta en práctica de políticas para la diversificación de la estructura productiva, que constituyen el punto focal de este capítulo.

En el contexto de la actual fase de globalización, el proceso de diversificación de la estructura productiva requiere, en primer lugar, un esfuerzo explícito encaminado a ampliar la base exportadora y a desconcentrar los mercados de destino. Según se ha visto, a pesar de los indudables progresos, en los años noventa el sector externo continuó siendo una restricción fundamental para el crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe. En el caso de un grupo amplio de países, su inserción internacional se materializó sobre la base de un reducido número de productos y en rubros de escaso dinamismo en el comercio mundial. Aquellos que, por el contrario,

lograron incorporarse en sectores dinámicos, como México y algunos de la Cuenca del Caribe, presentan los mayores índices de concentración de los mercados de destino de sus exportaciones, que se dirigen mayoritariamente a Estados Unidos.

La pieza clave de toda política de fomento exportador es un tipo de cambio competitivo. Esto es particularmente cierto durante fases de transición hacia economías más abiertas, como la que aún atraviesa la región. Por tanto, el logro y mantenimiento de un tipo de cambio competitivo debe ser una meta explícita de la política macroeconómica y uno de sus principales aportes al crecimiento en economías abiertas.

Una diplomacia comercial activa es otro pilar esencial. El objetivo de esta estrategia es asegurar el acceso a mercados, identificar nuevas oportunidades y contrarrestar las diversas prácticas que restringen el libre comercio. Su instrumentación exige preparar equipos negociadores de alto nivel y desarrollar mecanismos apropiados, tanto de comunicación entre estos equipos y el sector privado, como de información a posibles exportadores sobre las oportunidades que ofrecen los distintos acuerdos o esquemas preferenciales. También es fundamental contar con grupos de expertos que hagan posible aprovechar eficientemente los mecanismos de solución de controversias previstos en los acuerdos comerciales y, especialmente, los de la OMC. Esto requiere crear equipos técnicos conjuntos con los países más pequeños, así como instrumentos eficaces para dar apoyo multilateral a sus gobiernos.

El tipo de cambio competitivo y la diplomacia comercial deben complementarse, finalmente, con una política integral de fomento de las exportaciones, orientada a diversificar la base exportadora, especialmente en favor de aquellos rubros con mayor contenido tecnológico, y a reducir la concentración de las exportaciones en uno o en pocos destinos. Los instrumentos de fomento exportador tienen que irse adecuando, con el fin de volverlos más eficientes y, a la vez, más compatibles con los compromisos asumidos en la OMC y otros acuerdos comerciales. Ello no obsta, sin embargo, para que en futuras negociaciones en la OMC se busque ampliar los márgenes de acción de los países en desarrollo, que quedaron seriamente limitados tras la Ronda Uruguay. A este respecto, tiene particular importancia la posibilidad de obtener mayor libertad para fomentar sectores incipientes de exportación, restablecer en algunos casos reglas de desempeño que permitan mejorar los encadenamientos internos de las actividades exportadoras y, al menos para los países de menor tamaño relativo, mantener algunos de los beneficios especiales de las zonas francas que, de acuerdo con la normativa vigente, deberán ser desmanteladas en los próximos años.

El primer instrumento de esta política de fomento integral del comercio externo es el acceso expedito de las empresas exportadoras a insumos importados a precios internacionales, ya sea a través del reintegro de impuestos indirectos o de la suspensión de aranceles. Este último instrumento es el más eficaz para los exportadores regulares y ha sido, de hecho, un factor clave en el dinamismo exportador del sureste

asiático y de México. Su perfeccionamiento debe acompañarse del establecimiento de otros mecanismos que permitan también a los exportadores indirectos –es decir, a aquellas empresas que venden insumos a los exportadores directos– recuperar los aranceles y otros impuestos indirectos. Esto es necesario para fortalecer los eslabonamientos hacia atrás de las exportaciones y aumentar el efecto dinamizador del crecimiento exportador sobre el resto de la economía nacional, según se analiza más adelante.

El acceso al financiamiento y al seguro para las exportaciones es otro componente crítico de la política de fomento exportador, y ha cobrado creciente importancia a nivel mundial, particularmente para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a préstamos en el exterior. Con algunas excepciones destacables (entre ellas, Brasil, Colombia y México), este instrumento todavía presenta notorias deficiencias, que son aún mayores en el caso de los seguros de exportación.

Un tercer instrumento es la creación de instituciones públicas o mixtas de promoción de exportaciones, y el uso con este fin de la red de oficinas de dichas instituciones en el exterior o de las delegaciones diplomáticas nacionales. Estas instituciones contribuyen decisivamente a facilitar el acceso a la información necesaria para exportar, así como a proporcionar antecedentes sobre la oferta exportable a posibles compradores. Pueden también cumplir un papel importante en la promoción de distintas formas de asociación entre los exportadores, por productos o mercados de destino, para aprovechar las economías de escala y las externalidades que genera su presencia conjunta en los mercados internacionales. El uso más activo de estas instituciones y su estrecha cooperación con asociaciones gremiales de exportadores o productores, así como con empresas privadas que ofrezcan a las empresas exportadoras servicios complementarios de información, certificaciones de calidad y ambiental, son elementos clave para lograr un mayor dinamismo exportador¹¹.

Un tipo de iniciativa que no ha recibido suficiente impulso es la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o nuevas actividades que buscan diversificar la base exportadora. Durante décadas y en varios países, la banca pública de desarrollo tuvo un papel destacado en la promoción de nuevas inversiones, primero para sustituir importaciones, pero también, y crecientemente, para impulsar actividades exportadoras, función que algunas de estas entidades siguen realizando. Sin embargo, la banca pública de desarrollo ha perdido importancia relativa, lo que no ha sido compensado por iniciativas privadas que asuman dicho papel. En esta materia, pese a

11. En este ámbito, la Promotora de Exportaciones (Proexport) en Colombia, la Dirección de Promoción de Exportaciones (Prochile) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) en México constituyen algunos de los mejores ejemplos de entidades promotoras en la región.

algunos esfuerzos aislados, la Dirección de Promoción de Exportaciones (Prochile) sigue siendo un ejemplo único. Las iniciativas a este respecto deberían articularse con aquellas orientadas a fomentar la creación de empresas de base tecnológica.

Aunque las nuevas reglas de la OMC restringen la mayoría de los subsidios a la exportación, aún existen márgenes que permiten diseñar programas de incentivos que algunos países podrían utilizar para apoyar la promoción de innovaciones en el frente exportador¹². Al establecer programas de incentivos es importante respetar los siguientes criterios: su finalidad debe ser el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados; el apoyo tiene que ser moderado, con el fin de atraer empresas que realmente estén dispuestas a compartir el costo del programa; la asistencia debe ser temporal; con el fin de evitar subsidios permanentes, hay que someter periódicamente los resultados del programa a evaluaciones externas, de modo que sea posible modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones; y el programa debe ser diseñado y administrado en conjunto por entidades de los sectores público y privado.

El desarrollo de las zonas francas merece algunas consideraciones especiales. Hoy existen alrededor de 200 de ellas en toda América Latina y el Caribe, tanto de índole comercial como productiva. En conjunto han sido un importante instrumento de generación de empleo y de nuevas exportaciones¹³. Es por eso que en algunos países pequeños de Centroamérica y el Caribe son actualmente vistas como uno de los elementos fundamentales de la estrategia nacional de desarrollo. Los incentivos que ofrecen están sujetos a la consideración de la OMC, dado que entrañan subsidios a la exportación. En este sentido, con arreglo a los acuerdos vigentes, las exenciones del impuesto a la renta que otorgan muchas zonas francas deberán desaparecer en el año 2005. Otro beneficio apreciable que ofrecen dichas zonas es la exención arancelaria para la importación de insumos y bienes de capital, lo que también ha venido perdiendo importancia relativa debido a la reducción general de aranceles y a la proliferación de acuerdos de libre comercio, así como a la creación de sistemas generales de reembolso o suspensión de aranceles. Las reglas de origen, características de los tratados comerciales, establecen igualmente límites a sus beneficios.

Por dichos motivos, más que de los beneficios tributarios que ofrecen, sus posibilidades de subsistir dependerán de la eficiencia de sus servicios de apoyo a la distribución y producción, y de las economías de aglomeración que logren generar. Además,

12. En particular, la OMC permite el uso de subsidios horizontales (no específicos para actividades propiamente exportadoras). También se autorizan los subsidios a proyectos de desarrollo tecnológico que cubran hasta el 75% de sus costos. Queda espacio también para algunos subsidios directos bajo el resguardo de la llamada cláusula de minimis (GATT, 1994; Tussie, 1997).

13. El ensamble de prendas de vestir, por ejemplo, genera aproximadamente un millón de empleos directos en los países de la Cuenca del Caribe, incluido México.

cabe señalar que, de acuerdo con un estudio reciente de la Cepal (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999), la industria maquiladora que, en general, se desarrolla en las zonas francas, puede –bajo ciertas condiciones– promover diversas formas de aprendizaje y progreso técnico. En este proceso cabe destacar la capacidad de dicha industria para desarrollar ingeniería de control de calidad, lo que incrementa la posibilidad de incursionar en nichos de productos más especializados, con mayor generación de valor agregado.

2. La agenda nacional: políticas de encadenamientos y formación de aglomeraciones productivas

La inserción externa exitosa no se determina únicamente en términos de la participación de las exportaciones en el PIB, la dinámica y la diversificación de sus productos y el grado de concentración de sus destinos. También debe considerarse en qué medida el sector exportador se integra al sistema productivo nacional y contribuye a la homogeneización progresiva de la productividad del conjunto de la economía. En las economías de la región, la coincidencia de altos ritmos de crecimiento exportador con bajo dinamismo global es un síntoma de la debilidad de los encadenamientos entre los sectores dinámicos –asociados a la actividad exportadora y a la inversión extranjera, entre otros factores– y el conjunto de la actividad productiva. En varios estudios de la Cepal se indica, por otra parte, que la productividad total de los factores no ha aumentado al ritmo que sería necesario para reducir la brecha de productividad con respecto al mundo desarrollado (Cepal, 2001a; Katz, 2000). Además, la simultaneidad de la modernización acelerada de algunos sectores y empresas con el incremento de la informalidad laboral es señal inequívoca de crecientes problemas de heterogeneidad estructural, es decir, de situaciones en las que coexisten empresas, sectores sociales y regiones con niveles de productividad muy disímiles (Cepal, 2000a).

De lo anterior se desprende que los esfuerzos por afianzar el desarrollo exportador deben complementarse con políticas que permitan ampliar los encadenamientos nacionales y regionales de las actividades orientadas al mercado mundial. En la literatura económica los expertos concuerdan en que los mecanismos de mercado no producen, por sí solos, efectos difusores o de desbordamiento (*spillovers*) desde las actividades exportadoras y vinculadas a la inversión extranjera hacia los sectores menos dinámicos (Baldwin, 1956). En consecuencia, se necesitan políticas e instituciones que pongan en acción o aceleren, según sea el caso, los impulsos que las empresas más integradas a la economía mundial pueden ejercer sobre el conjunto de la actividad económica. Estas políticas destinadas a crear más y mejores encadenamientos productivos deben basarse en cuatro líneas de acción complementarias: el desarrollo de las empresas de apoyo (encadenamientos hacia atrás), la progresión en

la cadena de valor (encadenamientos hacia adelante), el fomento de diversas modalidades de asociación entre empresas y la provisión de servicios logísticos que las empresas puedan contratar externamente.

Lo primero exige negociar con las grandes empresas y, en particular, con las transnacionales, para que fomenten la actividad de empresas de apoyo que permitan aumentar el contenido local de insumos, partes y componentes incorporados en los bienes finales de exportación y crear, así, encadenamientos hacia atrás. Esta posibilidad está presente en varios de los sistemas internacionales de producción integrada (en las industrias automotriz, electrónica y aeronáutica, entre otras). Algunos ejemplos recientes permiten ilustrar el poder de estas iniciativas. Los principales fabricantes de aviones (Boeing Corporation, General Dynamics Corporation, Honeywell Aerospace, General Electric Aircraft Engines) anunciaron la decisión de convertir a México en la base de fabricación y ensamble de las partes de sus diferentes modelos y, con tal fin, organizaron visitas de sus proveedores a distintos parques industriales de ese país. En Brasil, las terminales automotrices de General Motors, en Gravataí, y de Volkswagen y Renault, en Paraná, se instalaron de manera simultánea con sus empresas proveedoras porque su organización productiva exige que las piezas y componentes de los vehículos que producen se suministren como sistemas integrados. En Perú, las compras nacionales de la industria minera se concentran en la provisión de energía y en los servicios de ingeniería, construcción y medición de impacto ambiental, pero existe un considerable potencial para incrementar el suministro local en la medida en que las empresas peruanas mejoren la calidad y costo de sus productos para cumplir con los estándares de la industria minera de gran escala (Unctad, 2001). La industria turística —de particular importancia para los países de la Cuenca del Caribe, pero también con potencial creciente para otros países— ofrece asimismo importantes posibilidades de ampliar la oferta nacional de los insumos que exige esta actividad, oferta que en no pocos casos es sorprendentemente baja. Por cierto, el éxito de todas estas acciones dependerá de los programas de desarrollo de proveedores que los gobiernos y el sector privado logren poner en práctica y de la calidad, oportunidad y confiabilidad que permitan asegurar.

Las acciones señaladas ponen el énfasis en el fortalecimiento de los encadenamientos hacia atrás del bien exportado, pero también es posible fomentar el desarrollo de encadenamientos hacia adelante, de acuerdo con la ya clásica distinción de Hirschmann (1958). Estas iniciativas son críticas para progresar en la cadena de valor que se origina —en especial, pero no exclusivamente— a partir de la explotación de los recursos naturales. Estas acciones pueden resultar particularmente relevantes para los países suramericanos, pues, como se ha visto, son exportadores de recursos naturales y de manufacturas basadas en ellos. Sin embargo, en la mayoría de los casos aún queda un largo camino por recorrer en cada una de esas cadenas de valor para llegar a la exportación de bienes con mayor elaboración y contenido tecnológico en

las industrias de alimentos, madera y papel, petróleo y derivados y de base minera. Estas acciones son aplicables también a las actividades de ensamble, ya que en este caso sería posible evolucionar hacia productos más complejos, como parece estar aconteciendo en la experiencia de México. La industria turística ofrece igualmente la posibilidad de progresar desde la oferta hotelera a la organización de paquetes turísticos, actividades de esparcimiento y culturales y sistemas de tiempo compartido.

Los mayores encadenamientos, de uno u otro tipo, pueden promoverse mediante diversos esquemas de asociación empresarial, entre los que figuran tres tipos fundamentales: los que se establecen entre grandes empresas (*joint ventures*), entre una empresa grande y varias pequeñas bajo el sistema de licencias y concesiones exclusivas (*licensing and franchising*) y los que integran a varias Pymes. En el primer caso se trata, esencialmente, de que dos o más empresas compartan activos, que pueden ser la tecnología de procesos o productos de una transnacional y el conocimiento de los mercados locales y el acceso a ellos de las empresas nacionales. Otro ejemplo es la posibilidad de que empresas de diferentes países que posean activos complementarios establezcan acuerdos de asociación en el marco de los procesos de integración subregional, con la finalidad de ganar mercados en terceros países. Lo fundamental del segundo tipo de asociación, esto es, entre una empresa grande y varias pequeñas, es integrarlas a todas a una base común de estándares técnicos, normas de control de calidad y prácticas comerciales y de gestión. Algunos ejemplos en este sentido son los programas de desarrollo de proveedores y las operaciones bajo licencia o representación. El caso de la negociación entre Costa Rica y la empresa transnacional Intel resulta interesante, ya que la modernización de los proveedores locales y su integración a la red de la empresa fue un requisito clave. Esto pudo cumplirse, entre otras razones, porque el gobierno y la Cámara de la Industria de Costa Rica, junto con otras instituciones nacionales, ya habían venido llevando a cabo una serie de programas destinados a capacitar a las pequeñas y medianas empresas en aspectos tecnológicos, comerciales y de gestión que les permitiesen integrarse a las cadenas productivas de las grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras. Por último, las asociaciones entre Pymes tienen por propósito compartir información, recursos, mercados o servicios de apoyo que posibiliten una articulación eficaz de capacidades y conocimientos, generalmente con el respaldo de una estructura institucional local (por ejemplo, distritos industriales).

El último mecanismo para fomentar los encadenamientos es el desarrollo de servicios logísticos, de control de calidad, comercialización y consultoría técnica, que se engloban en el concepto genérico de servicios a las empresas. En la región hay algunas evidencias que permiten apreciar el potencial de estos encadenamientos, a partir de la contratación de servicios fuera de la empresa (*outsourcing*). Así, la evolución del producto bruto geográfico de la ciudad de Buenos Aires revela un notable crecimiento de servicios informáticos y actividades conexas, de diseño y desarrollo

de ingeniería y otros servicios a las empresas que, en conjunto, generaron en el 2000 alrededor de 13% del empleo y 11% del valor agregado de la ciudad (Cepal, 2000e). En Brasil, el estado de São Paulo es el principal polo tecnológico y de servicios. Una encuesta reciente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, que no incluye a las instituciones financieras, muestra que las empresas que operan prestando servicios especializados a otras empresas registran ventas anuales por más de 13.000 millones de dólares y emplean a casi un millón de personas (IBGE, 2002). En Chile, los resultados de una encuesta a las empresas consultoras de ingeniería indican que éstas responden a demandas provenientes de los sectores de producción que hacen uso intensivo de recursos naturales. Por ejemplo, en la industria vitivinícola, dichas empresas prestan servicios de codificación y control de calidad, de diseño y ejecución de proyectos de vinificación, de control sanitario, de soluciones de purificación y tratamientos de agua y de construcción de plantas, entre otros (Acosta, 2002).

El desarrollo de encadenamientos productivos tiene una dimensión espacial particular: la formación de aglomeraciones productivas (*clusters*). Habitualmente se entiende por aglomeración productiva una concentración sectorial, geográfica o ambas, de empresas que realizan las mismas actividades o actividades estrechamente vinculadas, con importantes y acumulativas economías externas, de aglomeración y de especialización, más la posibilidad de llevar a cabo acciones conjuntas en busca de mayor eficiencia colectiva. Existen varios ejemplos de aglomeraciones productivas maduras en el mundo y también de algunas incipientes en América Latina y el Caribe¹⁴. Entre estas últimas, cabe destacar la que se configuró en torno de la industria del calzado en Nuevo Hamburgo (Brasil), el complejo de las oleaginosas en Argentina y las estructuradas en torno del cobre en Chile, la industria siderúrgica en Brasil, y la forestal en Brasil y Chile¹⁵.

En todas las etapas de las aglomeraciones productivas, las políticas públicas bien concebidas son determinantes para estimular la interacción entre empresas, mejorar el funcionamiento de los mercados y fortalecer la capacidad de aprendizaje, investigación e innovación tecnológica. Las principales líneas de acción de estas políticas son: i) emprender, en conjunto con el sector privado, ejercicios de planificación estratégica para analizar el potencial de desarrollo de las actividades proveedoras de insumos y equipos, de las industrias de procesamiento de creciente complejidad y de los servicios conexos, en particular los de ingeniería y consultoría; ii) identificar las

14. Entre los más exitosos figuran los distritos industriales de Emilia Romagna (Italia) y Baden Wurttemberg (Alemania), Silicon Valley y la Ruta 128 (Estados Unidos), la nueva industria de computadoras en Irlanda, de electrónica en Escocia, de electrónica y programas de computación en Bangalore (India), de instrumentos quirúrgicos simples en Sialkot (Paquistán) y de microelectrónica en el Hsinchu Science Park, en la provincia china de Taiwan.

15. La Cepal viene desarrollando desde 1997 un programa de investigación y cooperación técnica dedicado a las aglomeraciones productivas configuradas en torno de recursos naturales (véase Buitelaar, 2001 y Dirven, 2001).

actividades de la aglomeración productiva que más requieran de inversión extranjera –por lo avanzado de su tecnología, por su necesidad de acceso a los mercados internacionales, o por los montos demandados–, y centrar los esfuerzos nacionales en el objetivo de atraer a las empresas transnacionales más idóneas (*targeting*); iii) determinar cuáles son las tecnologías matrices clave para desarrollar los complejos productivos y fomentar su dominio y posición de vanguardia local mediante políticas selectivas que promuevan la investigación y desarrollo, así como facilitar la actualización y adaptación tecnológica vía misiones al exterior, promoción de licencias y empresas conjuntas (*joint ventures*); y iv) establecer las necesidades de infraestructura de la aglomeración, a corto, mediano y largo plazo, sobre todo en las áreas de mayor responsabilidad e interés públicos, tales como infraestructura física, científica y tecnológica, y dotación de recursos humanos (especialmente técnicos de nivel medio, técnicos especializados y profesionales) (Ramos, 1998).

3. La agenda regional

La gran vulnerabilidad que han revelado los acuerdos regionales ante las crisis que se abatieron sobre las economías suramericanas en años recientes es, sin duda, preocupante. Esto significa que en la agenda de la integración se deberá abordar muy decididamente los temas que se han venido debatiendo en torno de la llamada arquitectura financiera internacional, sin olvidar los que son específicos de la integración productiva y comercial. De los temas en cuestión, sólo uno, el de la coordinación de las políticas macroeconómicas, ha comenzado a formar parte de las agendas de los procesos de integración (Cepal, 2002a). Las dificultades que entraña este proceso quedaron claramente de manifiesto en un cuarto de siglo de experiencias de los países europeos. Es evidente que, pese a visiones muy optimistas sobre la materia (se habla incluso de monedas subregionales comunes), los objetivos tienen que ser modestos en el corto plazo. Como metas inmediatas deben fijarse la armonización de reglas fiscales y el establecimiento de mecanismos de debate de las políticas monetarias (que quizás, con el tiempo, podrían ser de vigilancia mutua).

Por otra parte, el comercio intrarregional ha demostrado que los acuerdos de integración con vistas a crear mercados regionales más conectados, que permitan a las empresas localizadas en el espacio regional aprovechar economías de escala, pueden ser un importante instrumento para fomentar la diversificación de las exportaciones. Es ampliamente reconocida la importancia de los mercados regionales para aumentar las exportaciones no tradicionales, crear diferenciación de productos y marcas, y producir bienes y servicios con mayor valor agregado y más intensidad de conocimiento. De esta manera, la curva de aprendizaje construida sobre la base de las experiencias en los mercados regionales puede servir como plataforma de lanzamiento hacia nuevos mercados internacionales. Las actuales tecnologías y modalidades de

organización de la producción permiten emprender acciones conjuntas, sin verse aquejados por los problemas de los antiguos esquemas de complementación sectorial. Estas acciones deben formar parte de acuerdos más amplios para la integración de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, con vistas a crear verdaderos sistemas regionales de innovación (véase el capítulo 4), que sirvan igualmente como mecanismos de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el sector agropecuario, los acuerdos de complementación en el área tecnológica y el establecimiento de normas fitosanitarias serían la base mínima de una política común. Sin embargo, las dificultades asociadas a la asimetría de los esquemas de protección, debido a que en varios países existen bandas de precios, resaltan la importancia de adoptar esquemas comunes para moderar, quizás sobre la base de fondos regionales de estabilización, la transmisión interna de los marcados ciclos de precios, característicos de algunos productos agropecuarios.

Asimismo, deben aprovecharse las importantes oportunidades que ofrece el espacio regional para impulsar el dinamismo exportador de las Pymes. Las ya mencionadas ventajas de los mercados regionales como plataforma de aprendizaje en la actividad exportadora tienen particular importancia para estas empresas. Los beneficios se relacionan con la acumulación de experiencia en las prácticas del proceso exportador en cuanto a plazos de entrega, control de calidad, provisión de asistencia técnica, comercialización y participación en ferias comerciales, entre otros aspectos. Además, el mercado regional, por sus mayores dimensiones, ofrece a las Pymes las distintas escalas de mercado que pueden requerir para incrementar la eficiencia de su actividad. El contacto con los mercados vecinos contribuye, a su vez, a mejorar las prácticas tecnológicas y de gestión de estas empresas, como resultado del intercambio de experiencias y el desarrollo de una mayor capacidad de adaptación.

Desde un punto de vista normativo e institucional, los países que pertenecen a un acuerdo regional tienden a aceptar más fácilmente la inclusión de nuevos objetivos y temas, así como a asumir mayores compromisos, que cuando son parte de acuerdos multilaterales. Además, en diversas áreas, el proceso regional puede ser más rápido y producir resultados más concretos en materias de comercio e inversión que el proceso multilateral. Así, los acuerdos regionales pueden facilitar la liberalización y la coordinación en áreas que son demasiado complejas para ser negociadas, o muy difíciles de abordar en foros multilaterales. Por ejemplo, las políticas de liberalización y regulación de la competencia en áreas sensibles como las compras gubernamentales, las medidas *antidumping* y los acuerdos sobre servicios, pueden ser más viables en un contexto regional que en los foros globales. Igualmente, el ámbito de la integración regional se presta más para el debate de temas como el establecimiento de normas y estándares técnicos. En América Latina y el Caribe ya se observan avances importantes en muchos de estos campos.

En el área de la infraestructura física (transporte, telecomunicaciones y energía), es importante desarrollar redes concebidas en función de la integración regional y no tan sólo de las necesidades nacionales. La Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000) y el Plan Puebla-Panamá, firmado por los presidentes de México y de los países del istmo centroamericano en el 2001, constituyen pasos importantes hacia la visualización de la infraestructura como un espacio esencial de la integración regional. La construcción de oleoductos, gasoductos y redes de transmisión eléctrica de carácter regional permitiría un dinámico incremento del comercio de energía, cuyo potencial ya se aprecia en algunas instancias binacionales. Como lo demuestra la experiencia reciente, los proyectos tanto en estas áreas como en las de transporte y comunicaciones, movilizan importantes recursos no sólo públicos, sino también privados. El Banco Interamericano de Desarrollo, así como los bancos de desarrollo subregionales y nacionales, ya han comenzado a otorgar prioridad al financiamiento de proyectos de esta naturaleza.

El establecimiento de normativas armonizadas en materia de servicios de transporte, conjuntamente con la adopción de reglamentaciones aduaneras más apropiadas son, además, medidas críticas para la facilitación del comercio intrarregional. A su vez, la compatibilidad de la infraestructura y las normativas comunes en el sector de las telecomunicaciones resultan también decisivas para el desarrollo de un mercado regional más activo de las industrias asociadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esta visión de la infraestructura como un espacio de integración conlleva la necesidad de valorar el territorio de manera similar. En materia de desarrollo sostenible se ha venido avanzando hacia una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor centroamericano) y cuencas hidrográficas compartidas. Los planes de desarrollo fronterizo son otro ejemplo del cambio en la concepción del territorio que genera la integración. Sin embargo, se trata de procesos todavía incipientes, cuya importancia estratégica apenas se comienza a reconocer.

Dentro del amplio conjunto de normas cuya armonización regional encierra mayor potencial, conviene detenerse brevemente en las que regulan la competencia y en aquellas relacionadas con la prestación de servicios públicos. En el primer caso, cabe mencionar que la experiencia europea sugiere que, a medida que se integran y consolidan los mercados, una política de competencia común tiene ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que se incorporan corrientemente en los acuerdos comerciales y de integración. Un marco de esta naturaleza permite, entre otras cosas, manejar más eficazmente las acciones de las empresas transnacionales que operan en los distintos países.

Esta visión de la regulación de los mercados como un espacio para las políticas regionales se aplica con igual vigor a los servicios públicos (en particular, energía y

telecomunicaciones). La fuerte presencia de empresas transnacionales en estos sectores en varios países, junto con las dificultades que han venido enfrentando las autoridades nacionales para garantizar una competencia efectiva, indica que la armonización de las normas regulatorias puede desempeñar un papel importante. En particular, permitiría evitar el arbitraje entre distintos marcos normativos y promover la competencia, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el subregional o regional.

Por otra parte, la OMC ofrece una red de normas y disciplinas que otorgan protección y garantías para la defensa de intereses nacionales legítimos en las relaciones comerciales. Las instancias subregionales y regionales constituyen, en tal sentido, espacios críticos para intercambiar información, consolidar posiciones respecto de las negociaciones comerciales de carácter hemisférico y global, y respaldar la defensa de los países miembros frente a violaciones de las normas establecidas. Los organismos regionales y subregionales pueden constituir una vía natural para la convergencia (coordinación, armonización y unificación) de criterios a fin de definir reglas que, sin violar las normas globales, contemplen los intereses regionales y subregionales. Así, sería posible acordar normas y disciplinas comunes en materia de regulación de los servicios, de leyes sobre protección de la propiedad intelectual (por ejemplo, en el conflictivo campo de las patentes farmacéuticas) y de medidas para las inversiones relacionadas con el comercio.

El avance en todas las áreas mencionadas exige la construcción de una institucionalidad regional mucho más fuerte, especialmente en torno de los acuerdos subregionales de integración y, quizás, en espacios más amplios en el futuro. Sólo así será posible avanzar en temas de coordinación macroeconómica, políticas de competencia y regulatorias compartidas, infraestructura física para la integración, y promoción y defensa de los intereses comunes en los procesos hemisférico y global. Cabe destacar, además, que esta institucionalidad desempeña un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de socios más grandes dentro de los propios acuerdos y, por ende, en la confiabilidad de los procesos de integración.

4. La agenda internacional

Como parte del proceso de globalización, las negociaciones internacionales en materia de comercio se han extendido mucho más allá de las disposiciones convencionales sobre las transacciones de bienes que atraviesan las fronteras (restricciones arancelarias o cuantitativas), para cubrir temas antes tratados exclusivamente en el marco de las políticas nacionales (los servicios, los movimientos internacionales de los factores productivos, los regímenes regulatorios, los estándares medioambientales y laborales, entre otros). En consecuencia, el tema del acceso a los mercados tiene

hoy que abordarse de manera mucho más integral y consistente que en el pasado, abarcando un conjunto de acciones que va desde las políticas comerciales hasta las políticas sobre inversión y competencia. Este enfoque sistémico exige, por tanto, definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes, sobre la base de instituciones técnicamente sólidas y operacionalmente versátiles.

Las reglas multilaterales se han orientado hacia el establecimiento de un marco normativo uniforme, bajo la premisa de que se debe “nivelar el campo de juego”, sin reconocer las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores en la economía mundial (Cepal, 2003b). Este enfoque no sólo es inapropiado, sino que también ignora aspectos que fueron clave para la convergencia económica entre los propios países desarrollados. A modo de ejemplo, basta recordar la experiencia de la integración europea. La incorporación de España, Grecia y Portugal, y la posterior unificación de Alemania, demuestran que la convergencia de patrones normativos e institucionales entre países y regiones tiene un costo elevado, que sólo la acción solidaria y redistributiva puede solventar.

Las principales aprensiones que tienen los países de América Latina y el Caribe acerca del actual proceso de negociaciones multilaterales son las siguientes: i) las serias limitaciones en términos de acceso a mercados en sectores que son críticos para el desarrollo de los países de la región; ii) las restricciones impuestas por la Ronda Uruguay a los espacios de maniobra de los países en desarrollo para definir sus propias políticas; iii) la complejidad de los ajustes institucionales que en algunos acuerdos se les demandan y que deberían realizar dentro de períodos de transición demasiado cortos; iv) la limitada consideración de las dificultades que deben superar para cumplir con las mayores exigencias impuestas a sus exportaciones; v) los escasos resultados obtenidos, en términos concretos y efectivos, a partir de las disposiciones de trato especial y diferenciado contempladas en los acuerdos de la Ronda Uruguay para los países en desarrollo; y vi) el temor de que el reconocimiento de las legítimas demandas en cuanto al derecho al trabajo y la protección del medio ambiente se transforme en barreras al comercio y en obstáculos a una integración más equilibrada de los países en desarrollo a los mercados mundiales.

La superación de estos problemas exige que se reconozca a los países en desarrollo el uso legítimo de un conjunto de instrumentos de política que son imprescindibles para mejorar su inserción en la economía global. Esto significa que se deben mantener sus espacios de maniobra para diseñar e instrumentar políticas de inversión y diversificación productiva que les permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan los mercados internacionales. El interés negociador de los países de América Latina y el Caribe se centra, por tanto, en dos conjuntos de temas básicos, relacionados, pero distintos en su naturaleza. Están, por una parte, los temas del acceso a mercados, que son básicamente estáticos, pues se refieren a los mercados que corresponden a la actual estructura productiva y exportadora. Por la otra, aque-

llos relacionados con los “espacios de políticas” que permitan el uso de instrumentos para diversificar sus patrones de comercio e insertarse en los segmentos dinámicos de la economía global¹⁶.

La inclusión en las negociaciones comerciales de la dimensión del desarrollo debe expresarse, por tanto, no sólo en la apertura de mercados críticos para los países en desarrollo, sino también en el compromiso concreto de la comunidad internacional de crear un entorno propicio a la configuración de estructuras productivas más dinámicas, que posibiliten una mejor inserción internacional. En este sentido, cabe señalar que en las actividades preparatorias de la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha (Qatar), en noviembre del 2001, los países en desarrollo lograron unificar posiciones a fin de demandar que las reglas multilaterales ofrecieran las oportunidades necesarias para diversificar sus estructuras productivas y disminuir la vulnerabilidad externa de sus economías¹⁷. Esta posición fue legitimada en el mandato negociador que finalmente se acordó en dicha reunión, y debe constituirse en la base para dar contenido real y efectivo al concepto de “trato especial y diferenciado”.

Esto requiere que en las negociaciones se llegue a compromisos explícitos y exigibles en favor de los países en desarrollo, tanto con respecto a los temas nuevos como a los antiguos: liberalizar el comercio de los productos agrícolas, lo que supone reducir los actuales niveles de protección; eliminar gradualmente el sistema de “aranceles-cuota” aplicado a los productos agrícolas (que en la práctica opera más como una restricción cuantitativa que como un arancel); suprimir los subsidios a la exportación y rebajar de manera sustancial los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados; acelerar la reducción de las barreras al comercio de manufacturas que existen en los países industrializados, en particular en el caso de aquellas con alta intensidad de mano de obra, como textiles y confecciones, así como de las trabas que limitan el desarrollo de encadenamientos hacia adelante de las activi-

16. En 1998, en una propuesta del gobierno de Venezuela se sugirió que varios temas tratados en ciertos acuerdos, como los referidos a medidas de inversión relacionadas con el comercio y aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, deberían integrarse en un marco multilateral sobre inversiones, que sería más amplio que un acuerdo multilateral sobre protección de inversiones extranjeras (“Espacio de las políticas de desarrollo en las negociaciones del milenio”, non-paper de Venezuela, Ginebra, 22 de diciembre de 1998).

17. Las propuestas sobre temas específicos planteadas por los países en desarrollo revelan intereses como los siguientes: aumentar su participación en el sistema de comercio y en la institucionalidad que lo regula; conservar una mayor flexibilidad en el cumplimiento de los compromisos; asegurar el acceso a mercados para bienes y servicios –sectores y modos– de su interés, y conservar o ampliar las condiciones para aplicar políticas de desarrollo. Por otra parte, han mostrado interés en el perfeccionamiento de la institucionalidad multilateral en lo que se refiere a facilidades de participación, transparencia y solución de controversias. Asimismo, han promovido el fortalecimiento de algunas disciplinas, cuya aplicación, a su juicio, les ha resultado particularmente costosa, como en el caso de las medidas *antidumping*. Finalmente, estos países se han mostrado reticentes a involucrarse en negociaciones sobre temas nuevos –inversiones y competencia, en particular– sin haber resuelto antes las dificultades que ha presentado la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay (véase Cepal, 2002a).

dades con uso intensivo de recursos naturales, debido al escalonamiento arancelario; fortalecer las normas y disciplinas de la OMC, con el fin de impedir abusos, en particular respecto de medidas *antidumping*; evitar que las normas de carácter técnico, incluidas las sanitarias y fitosanitarias, se conviertan en obstáculos al comercio; y liberalizar el comercio de aquellos servicios cuya exportación ofrece un interés especial para los países en desarrollo, lo cual exige abordar, como parte de estas negociaciones, la migración de mano de obra, para establecer normas que regulen el empleo de corto plazo fuera del país.

En el ámbito de las negociaciones económicas globales, tanto comerciales como financieras, los países en desarrollo deben insistir en la necesidad de que se les reconozca un trato especial y diferenciado, que les permita acelerar su ritmo de desarrollo. Es particularmente importante consolidar los avances ya logrados en los distintos acuerdos internacionales respecto de este tema, e impedir cualquier retroceso. En la práctica, el trato especial y diferenciado aplicado a cuestiones comerciales contiene dos elementos esenciales: por una parte, mejoras no recíprocas en el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados; y por la otra, flexibilidad y discrecionalidad de las políticas de los países en desarrollo respecto de sus propios mercados.

Esto significa que en las negociaciones deberá asegurarse, en primer lugar, que los países industrializados proveerán acceso significativo en los sectores y modalidades de suministro identificados como de interés exportador para los países en desarrollo. Segundo, que los países industrializados concentrarán sus demandas a los países en desarrollo sólo en los sectores y tipos de transacciones que estos últimos hayan decidido liberalizar. Tercero, que los países industrializados no insistirán en la remoción de las condiciones que cada país en desarrollo haya anexado a sus compromisos. Por último, a fin de garantizar a los países en desarrollo el ejercicio de su derecho a instrumentar políticas destinadas a fortalecer sus propios sectores de servicios y alcanzar los objetivos de sus políticas nacionales, las medidas que adopten y las normas que las amparen deberán continuar siendo manejadas exclusivamente bajo reglamentación nacional (artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). A este respecto, las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios parecen confirmar el sentimiento de muchos países en desarrollo en el sentido de que podrían representar un avance para su posición negociadora. En dichas Directrices se determina que el Consejo del Comercio de Servicios debe sugerir las formas y los medios para asegurar que se alcance el objetivo de ampliar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios¹⁸.

18. Particularmente interesante parece ser el párrafo 2 de la sección I. Objetivos y principios de las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios, en el que se indica que "Las negociaciones estarán encaminadas a incrementar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios".

El trato especial y diferenciado debe materializarse, finalmente, en el derecho de los países en desarrollo a regular sus actividades económicas para perseguir objetivos de desarrollo, a mantener algunas barreras al comercio y a proveer apoyo adecuado a las empresas nacionales. De acuerdo con el análisis presentado en las dos secciones anteriores, dentro de estos márgenes de flexibilidad, los más críticos son aquellos cuya finalidad es facilitar la adopción de políticas integrales de fomento de las exportaciones con vistas a garantizar la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino, así como de políticas tendientes a mejorar los encadenamientos productivos nacionales y regionales de las actividades más estrechamente vinculadas a los mercados internacionales.

En lo que atañe a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, es necesario evitar que se conviertan en un obstáculo a la transferencia de nueva tecnología o en costos indebidos de ésta para los países en desarrollo, así como en un instrumento efectivo para la protección de temas en los que los países en desarrollo tienen un alto interés, como el conocimiento tradicional y su riqueza biológica (*véase*, al respecto, el capítulo 4). Por otra parte, los países de la región deben analizar críticamente los costos y beneficios de negociar temas nuevos –inversiones y competencia, en particular– sin haber resuelto antes las dificultades respecto de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. En este sentido, aun evaluando los elementos positivos de las negociaciones sobre tales temas, no es evidente que la Organización Mundial del Comercio sea la entidad más apropiada para avanzar en estos campos de la cooperación internacional (Cepal, 2003b).

En materia de comercio de bienes y servicios, las tratativas multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios procesos de negociación con países industrializados que se llevan a cabo en la región. Entre ellos destaca por su importancia intrínseca, así como por la reciente aceleración de las negociaciones, la iniciativa para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La agenda de negociación es amplia y diversa, ya que abarca desde temas tradicionales, como el del acceso a los mercados de bienes, hasta el comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual, entre otros. Las negociaciones procuran ser congruentes con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial de Comercio, las que deberán mejorar cuando ello sea posible y apropiado. Por otra parte, ciertos temas, como las políticas sobre inversiones y competencia, trascienden dicho marco.

Las disciplinas del ALCA obligarán a crear, y en otros casos a reformar, las reglas e instituciones nacionales que gobiernan la protección de la propiedad intelectual, la

Asimismo, en el párrafo 3 de la misma sección se establece que “El proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales, el nivel de desarrollo y el tamaño de las economías de cada Miembro, tanto en general como en los distintos sectores. Se deberá prestar la debida consideración a las necesidades de los proveedores de servicios pequeños y medianos, en particular los de los países en desarrollo”. Véase OMC (2001).

elaboración y administración de estándares y el diseño y la instrumentación de las políticas sobre competencia, entre varias otras. La adopción de disciplinas comunes puede reforzar los procesos nacionales de reforma en beneficio de los países. Sin embargo, también implica importantes disyuntivas de política, sobre todo en el caso de los países de menor desarrollo relativo. Por ejemplo, las restricciones para establecer requerimientos de contenido local y de incorporación tecnológica puede invalidar el uso de estas políticas para promover la diversificación de la economía y de las exportaciones. Asimismo, la liberalización de los servicios financieros puede atentar contra el manejo apropiado de la volatilidad de la cuenta de capitales y, por ende, acentuar la vulnerabilidad de muchos países ante los ciclos financieros, con los conocidos efectos que ello tiene sobre la sostenibilidad de los flujos comerciales.

En el caso de muchos países de América Latina y el Caribe, la obtención de beneficios derivados del mayor acceso a los mercados y de la liberalización del comercio dependerá de la posibilidad de instrumentar políticas activas en apoyo de la competitividad sistémica para favorecer la expansión de las exportaciones. Además, la diversificación de estas últimas hacia productos con mayor valor agregado y contenido tecnológico y la ampliación de sus encadenamientos con el conjunto de la actividad productiva, son esenciales para que esa mayor capacidad exportadora se traduzca en crecimiento económico. De manera complementaria, se necesitarán mecanismos que permitan, por una parte, reestructurar empresas y, eventualmente, sectores no competitivos y, por la otra, hacer viable la participación de las pequeñas y medianas empresas en los flujos del comercio hemisférico. De hecho, es fundamental que las nuevas reglas e instituciones comiencen por reconocer las asimetrías entre países. Sólo así será posible fortalecer las frágiles estructuras productivas de muchas naciones de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, promover nuevas ventajas comparativas que sean sostenibles y dinámicas.

Debe resaltarse, por último, que el libre comercio no es, por sí solo, suficiente para garantizar una convergencia de los niveles de desarrollo en el marco de un proceso tan complejo como el del ALCA. Para ello son imprescindibles dos elementos adicionales: la mayor movilidad internacional de la mano de obra, y la transferencia de recursos desde las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo. Estos elementos han sido, por lo demás, fundamentales en el proceso de integración más exitoso que ha conocido el mundo: la Unión Europea.

Capítulo 4

FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN Y DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO

Los procesos de estabilización macroeconómica y de liberalización han sido percibidos por la mayoría de los gobiernos como condición suficiente para captar y absorber localmente los beneficios de la liberalización de los flujos de comercio, inversión y tecnología. Sin embargo, más allá de algunos éxitos significativos, pero parciales, el cambio del régimen de incentivos que se ha producido en las últimas dos décadas no ha dado pie a comportamientos satisfactorios en la creación de capacidades tecnológicas en el plano nacional ni a una reducción de la brecha de productividad respecto de las economías más desarrolladas. Además, también se advierte en la región un rezago en la capacidad de adoptar y difundir nuevos paradigmas tecnológicos como las tecnologías de la información y de las comunicaciones y de la biología moderna. Todos estos hechos ponen en evidencia las dificultades que enfrentan los sistemas de innovación en América Latina y el Caribe.

En este capítulo se analizan los desafíos estratégicos para el desarrollo tecnológico sostenido sobre el cual basar la competitividad sistémica de los países de América Latina y el Caribe. En la primera sección se presenta el marco conceptual para el análisis del desarrollo tecnológico. En la segunda se describe la evolución y la configuración actual de los sistemas nacionales de innovación de la región. En la tercera sección se traza un panorama de la evolución de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y en la cuarta se describe la situación actual y perspectivas de los cambios inducidos por las nuevas tecnologías originadas en la biología moderna. En la quinta sección se examina el cuadro normativo que regula los derechos de propiedad en el ámbito regional y global. La sección VI se destina a presentar lineamientos de políticas activas para fortalecer los sistemas de innovación nacionales y regionales.

I. LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

Las empresas responden a señales provenientes de su entorno para adquirir y adaptar tecnología y mejorarla en el tiempo, con el propósito de construir sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. En tales decisiones influyen la estructura de incentivos, los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología y pro-

veedores) y las instituciones (de enseñanza y capacitación, tecnológicas y financieras) con las que interactúa la empresa. Por esta razón, la innovación es un proceso interactivo, que vincula a agentes que se desempeñan conforme a los incentivos provenientes del mercado, como las empresas, con otras instituciones que actúan de acuerdo con estrategias y reglas que no responden mayormente a mecanismos de mercado. El conjunto de agentes, instituciones y normas en el que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología se denomina sistema de innovación, o más generalmente sistema nacional de innovación. Este sistema es el que determina el ritmo de generación, adaptación, adquisición y difusión de conocimientos tecnológicos en todas las actividades productivas (Nelson, 1988; Cepal, 1992a y 1996).

Según este enfoque, los principales componentes de un sistema nacional de innovación se presentan y están articulados en tres niveles diferentes y cada uno de ellos ofrece un marco distinto para elaborar y promover las políticas económicas (Freeman, 1987; Nelson, 1993; Cimoli y Dosi, 1995). En primer término, las empresas y el sistema productivo son un recipiente crucial (aunque no exclusivo) de conocimientos, que en buena medida están incorporados en rutinas operacionales y con el paso del tiempo sufren modificaciones según reglas de conducta y estrategias de mayor nivel (actividades de investigación, decisiones de integración vertical y diversificación horizontal, entre otras). En segundo lugar, las propias empresas se vinculan formando redes con otras empresas, así como con instituciones sin fines de lucro, organismos del sector público, universidades y organizaciones dedicadas al fomento de las actividades productivas. Estas redes y las políticas dedicadas a mejorar el entorno en que se desarrollan las actividades científicas y tecnológicas cumplen un papel fundamental para las empresas, al fortalecer o restringir las oportunidades de mejorar sus capacidades tecnológicas. Por último, en el ámbito del país, las conductas a nivel microeconómico quedan enmarcadas en redes más amplias, donde se produce el conjunto de efectos macroeconómicos, relaciones sociales, reglas y restricciones políticas.

La generación y adopción de tecnología –y el consiguiente logro y mejoramiento de la competitividad internacional– constituyen así procesos de carácter sistémico. En efecto, el desempeño del sistema de innovación depende de un conjunto de sinergias y externalidades de diversas clases, más allá de las reacciones maximizadoras de las empresas frente a los cambios de incentivos. De tal manera, las oportunidades y los obstáculos tecnológicos, las experiencias y habilidades adquiridas por los diferentes agentes del sistema de innovación establecen un contexto específico para cada país o región. Esta especificidad implica que un mismo conjunto de incentivos económicos puede generar diferentes estímulos y restricciones a la innovación en cada contexto particular. En la medida en que exista una divergencia significativa entre los incentivos económicos y el estímulo a la innovación representado por las externalidades, la asignación de recursos de las empresas a la innovación basada en el sistema de precios será subóptima.

En definitiva, las empresas responden apropiadamente a los desafíos de la competitividad si trabajan en mercados eficientes y con sólidos vínculos a redes dinámicas de instituciones vigorosas. En los países en desarrollo, además de las considerables fallas de información y externalidades que impiden una respuesta adecuada a dichos desafíos, muchos de los mercados e instituciones que rodean a las empresas son deficientes o simplemente no existen. Tanto las empresas productivas como las de servicios básicos pueden verse afectadas por factores que conducen a una insuficiencia de capacidad tecnológica y se traducen en una falta de competitividad.

En el campo del conocimiento científico-tecnológico existen problemas de incertidumbre y de imperfección del sistema de precios que hacen que los mecanismos de mercado no funcionen lo suficientemente bien como para propiciar una asignación socialmente óptima de recursos para la generación y difusión de este bien escaso. Es justamente por ello que los países desarrollados adoptan una actitud proactiva en esta materia, facilitando las patentes privadas de los resultados de la investigación universitaria llevada a cabo con recursos públicos, subsidiando programas de investigación básica y aplicada en campos como las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) o del genoma humano, y canalizando compras del sector público hacia firmas de mayor dinamismo tecnológico, entre otras iniciativas.

La historia del mundo hoy desarrollado muestra que en múltiples campos de la actividad productiva ha sido el sector público el que inicialmente ha asumido una actitud de liderazgo para fomentar el desarrollo de actividades de investigación básica y aplicada, así como la construcción de una extensa nómina de instituciones encargadas de dinamizar el comportamiento tecnológico del sector privado. Ello claramente ha ocurrido en la agricultura, la energía atómica, las telecomunicaciones (llegando hasta el desarrollo de la Internet), las disciplinas de la salud (incluido el reciente desarrollo del genoma humano), las industrias de la defensa y muchas otras. Esto ocurre, además, en áreas altamente sensibles para la competitividad internacional, en las que los gobiernos de los países desarrollados ponen especial celo en construir la base de instituciones y capacidades tecnológicas nacionales sobre las que el sector privado pueda consolidar después su inserción competitiva internacional.

II. LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN

En América Latina y el Caribe, la transición hacia economías más abiertas, desreguladas y privatizadas ha entrañado un profundo proceso de transformación de los sistemas de innovación establecidos en la etapa de crecimiento liderado por el Estado. Varios estudios recientes revelan que la escasez de bienes públicos e instituciones capaces de promover la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento es uno de los factores que explica por qué los sistemas de innovación de la región no han facilitado la acumulación y difusión de capacidades tecnoló-

gicas. Este proceso de transición ha inhibido las interacciones entre los tres componentes mencionados y, por ende, la capacidad tecnológica nacional. Las actividades de desarrollo de redes nacionales no han contado con el apoyo suficiente en términos de las vinculaciones entre los diferentes agentes del sistema de innovación. En otros términos, el sistema de producción ha modernizado una pequeña parte de la economía, debido a los efectos derivados de la apertura. Empero, este proceso no ha estado acompañado de un esfuerzo equivalente para estimular la creación de redes nacionales, tales como un sistema de vinculaciones con instituciones creadoras y difusoras de conocimiento que operen fuera del mercado, una cultura empresarial e instituciones que facilite que las empresas interactúen entre sí.

1. Los sistemas de innovación en la etapa de industrialización liderada por el Estado

Durante la etapa de industrialización liderada por el Estado se desarrolló y difundió en la región un vasto universo de empresas e institutos públicos de investigación y desarrollo productores de bienes y servicios. En la gran mayoría de los países el sector público tomó a su cargo la provisión de servicios de telecomunicaciones, energía y transporte, entre otros, al tiempo que desarrollaba y extendía los sistemas públicos de educación y salud. Alrededor de este proceso se creó una enorme gama de institutos y laboratorios de investigación y desarrollo, dotándolos de equipos, personal calificado y presupuestos para apoyar las tareas directamente vinculadas a la producción de bienes y servicios. También la banca pública de fomento contribuyó en la tarea de expandir la infraestructura productiva y tecnológica. En general, se puede sostener que durante este período prevaleció un modelo de “oferta” institucional difundida y sostenida (Katz, 1987).

El importante papel que el sector público cumplió durante esos años en los diversos países, creando la infraestructura tecnológica, formando recursos humanos y ejerciendo tareas de extensión tecnológica en la agricultura, y contribuyendo por todas estas vías a desarrollar una cultura innovativa altamente idiosincrásica está bien documentado. Lejos de ofrecer una imagen de fracaso, varios estudios ponen de manifiesto el hecho de que en no pocas oportunidades esos proyectos dieron lugar a programas tecnológicos y productivos exitosos y a procesos significativos de modernización del aparato productivo nacional (Katz, 1987; Stumpo, 1998). Las exportaciones industriales cobraron mayor ritmo, muchas veces reflejando mejoras de productos y procesos localmente concebidas, y también se dinamizó la transferencia de tecnología entre los países de la región.

En ese ambiente, el sistema productivo desarrolló sus capacidades y conductas tecnológicas según el tipo de empresa y el origen del capital. Un tipo de conducta puede verse en el núcleo de empresarios nacionales, entre los cuales se distinguen

dos colectivos bien diferenciados: por un lado, las pequeñas y medianas empresas de capital nacional y, por otro, los grandes conglomerados locales. Por su parte, las empresas de origen extranjero se destacaron por mantener una conducta tecnológica dictada por la estrategia y las capacidades de su respectiva casa matriz.

Ya desde la década de 1930 (y, en algunos países, desde antes) surgió y se desarrolló en América Latina un extenso número de empresas pequeñas y medianas de capital nacional –muchas de ellas de propiedad y gestión familiar– ocupadas de la producción de alimentos, textiles y confecciones, calzado, muebles, imprenta, herramientas, maquinaria agrícola y para la industria de la alimentación, entre otras. Al amparo de la protección arancelaria y del apoyo de la banca de fomento, se iniciaron en la vida industrial con plantas fabriles muchas veces de carácter casi artesanal, con un diseño de fábrica adecuado a las circunstancias específicas, frecuentemente equipadas con maquinaria de segunda mano o autofabricada y escasos conocimientos técnicos y de organización de la producción. Sin embargo, la mayoría logró protagonizar procesos exitosos de crecimiento en el tiempo, montando sus propios elencos técnicos, desarrollando métodos de diseño de productos y procesos productivos novedosos, calificando a su personal y avanzando a lo largo de un sendero de aprendizaje de largo plazo altamente idiosincrásico. En este caso, la creación de tecnologías de productos y de procesos se inició sin un apoyo previo del exterior, más allá de la mera copia de tecnología y de la capacidad técnica que muchos empresarios inmigrantes traían incorporada de sus respectivos países de origen.

En el caso de las grandes empresas y los conglomerados privados de capital nacional, habitualmente dedicados a la producción de bienes de consumo e intermedios y a la provisión de servicios (energía, telecomunicaciones), se puede identificar otro modelo de comportamiento tecnológico. Estas empresas desarrollaron sus capacidades en aquellos sectores que se consideraban estratégicos para la política de industrialización de la época. El desarrollo de capacidades tecnológicas fue más notorio y supuso desde avances en el montaje y puesta en marcha de nuevas plantas productivas hasta el establecimiento de departamentos de ingeniería y oficinas de proyecto capaces de diseñar y optimizar el uso de las instalaciones. En no pocos casos, estos avances fueron impulsados por institutos públicos, que se hicieron cargo de gran número de tareas. Así, por ejemplo, en el sector energético y de telecomunicaciones se crearon empresas estatales e institutos de investigación que contaban con abundantes recursos financieros.

Por su parte, el capital extranjero funcionó desde el comienzo en América Latina como eje central de la estrategia de crecimiento en ramas de uso intensivo del conocimiento como automóviles, materias primas farmacéuticas, productos petroquímicos, maquinaria y equipos de producción. Más que imaginar una estrategia de desarrollo basada en capitales y tecnología de origen local, los primeros avances hacia la industrialización en dichos campos giraron en torno a la búsqueda de empresas extranjeras

que desarrollaran las mencionadas ramas productivas, aportando la tecnología y los capitales necesarios. Por ello, se partió de diseños de producto, tecnologías de proceso y rutinas de organización de la producción de origen extranjero que era necesario adaptar a las condiciones locales, en vez de hacerlo sobre la base de modelos nacionales. Sin embargo, las externalidades originadas por la presencia de estas empresas fueron importantes. En efecto, los bienes de capital y el flujo de conocimientos de ingeniería, administración y comercialización introducidos por las empresas extranjeras afectaron profundamente la cultura industrial de la época, introduciendo hábitos de comportamiento laboral, normas y estándares de trabajo, pautas de control de calidad y formas de subcontratación muchas veces desconocidas en el medio local (Katz y Ablin, 1985).

Con todo, las interacciones de estos tres tipos de conducta tecnológica han sido limitadas, pese a los múltiples casos en que los esfuerzos tecnológicos del sector público dieron lugar a programas exitosos de desarrollo sectorial. Desde una perspectiva amplia, los sistemas nacionales de innovación de esos años no alcanzaron a constituirse en verdaderos motores de crecimiento, dado su carácter fragmentario y carente de profundidad. En efecto, aunque sin duda con estos esfuerzos de ingeniería se logró abrir y desarrollar un sinnúmero de nuevas ramas de industria y establecimientos fabriles para sustituir importaciones y exportar, y muchas empresas pudieron avanzar a lo largo de su curva de aprendizaje, es preciso destacar que sólo en pocas oportunidades se llegó a desarrollar productos y procesos novedosos a escala mundial.

2. Cambios en los sistemas de innovación inducidos por la apertura externa y la globalización

En el curso de las dos últimas décadas se han ido consolidando cambios profundos en los sistemas de innovación de la región (Cimoli y Katz, 2001). Lo ocurrido obedece tanto a fenómenos inerciales de la etapa del desarrollo liderada por el Estado como a fuerzas causales más recientes. Estas últimas han estado asociadas, por una parte, a las reformas económicas de las últimas décadas y, por otra, a la creciente globalización de los procesos productivos.

Según diversos estudios recientes de la Cepal, las reformas económicas provocaron la reorientación del aparato productivo regional hacia las ventajas comparativas estáticas –producción de materias primas e industrias procesadoras de recursos naturales en los países del Cono Sur y ramas maquiladoras de uso intensivo de mano de obra no calificada, en México y en varios países de Centroamérica y Caribe– y, por otra parte, hacia la producción de bienes y servicios no transables. Sin embargo, no condujeron a la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en el aprendizaje y el conocimiento, que permitieran aumentar el valor agregado de las exporta-

ciones y mejorar la inserción de las empresas de la región en los mercados mundiales (Cepal, 2001a; Reinhardt y Peres, 2000; Mortimore y Peres, 2001).

El proceso de globalización también ha contribuido a la transformación de los sistemas de innovación. Por el lado del consumo, la globalización ocasiona transformaciones profundas, pues si bien borra gustos y selectividad al homogeneizar a los consumidores en torno a marcas reconocidas internacionalmente, también revaloriza los productos étnicos y artesanales y los fabricados a pequeña escala. Por el lado de la producción, los sistemas de innovación de los países de la región se han transformado y han tendido a internacionalizarse debido a su mayor articulación con los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) manejados a escala global por empresas transnacionales. Organizar la producción y el consumo a escala global permite aprovechar al máximo las economías de escala, las ventajas de la especialización y las oportunidades de racionalización de costos. Además, supone pensar en un consumidor homogéneo que, independientemente de su cultura o de su localización, exhibe funciones de preferencia parecidas.

El desarrollo de este modelo de organización de la producción necesariamente exige reducir el grado de independencia e integración vertical de cada miembro del SIPI, ante el hecho de que todos deben operar sobre la base de un esquema homogéneo de producción, ciñéndose a especificaciones uniformes y utilizando partes, piezas e insumos intermedios adquiridos en cualquier lugar del mundo. Si no fuera así, desaparecería la posibilidad de intercambiar insumos intermedios en tiempo real con los otros miembros de la red y disminuirían las economías de especialización. De forma congruente con lo anterior, también se observa el aumento de la adquisición de licencias internacionales y el acceso a diseños de producto y tecnologías de proceso de origen externo, incentivados por el crecimiento del número de firmas que operan en línea con las casas matrices o las empresas licenciadoras del exterior. Todo esto ha consolidado nuevos modelos de organización de la producción, al tiempo que ha modificado radicalmente el patrón que rige los procesos de acumulación tecnológica y las relaciones entre los actores que forman parte de los sistemas de innovación (Cimoli y Katz, 2001; Katz y Stumpo, 2001).

En la medida en que la planificación y organización de la producción y el consumo a escala global supone operar en lugares distintos, es claro que el marco institucional —derechos sobre patentes, legislación impositiva o arancelaria y regulación ambiental, entre otras— no deberá diferir demasiado de un país a otro, para que un empresario global pueda decidir libremente la localización de los distintos componentes y funciones del sistema productivo. En otros términos, el modelo entraña una presión endógena hacia la homogeneización institucional, aunque ello no sea necesariamente compatible con el interés nacional de cada uno de los países que integran un SIPI. Los ejemplos abundan y la creciente presión que los países en desarrollo están sufriendo de parte de los países desarrollados para “nivelar el campo de

juego” normativo –como hoy se llama al hecho de borrar las idiosincrasias nacionales en favor de un funcionamiento más uniforme de la estructura productiva transnacionalizada– constituye evidencia clara de que la globalización deja menos grados de libertad a los gobiernos nacionales. Esto no significa, sin embargo, que dichos grados de libertad hayan desaparecido por completo; en efecto, las nuevas reglas del juego parecen consistir en saber cómo identificarlos y aprovecharlos.

Como parte de este proceso, también ha habido una convergencia hacia leyes de propiedad intelectual semejantes a las de países desarrollados, que protegen los derechos intelectuales (por ejemplo, sobre los programas informáticos) o que regulan, entre otras cosas, la vigencia nacional de marcas, los nombres de dominio y los registros de denominación geográfica. Ello implica un proceso gradual hacia la homogeneización institucional, que se ha venido acelerando en años recientes, a raíz del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Ronda Uruguay del GATT.

El desempeño de los sistemas de innovación está directamente relacionado con el aparato productivo y las empresas que lo componen, y las instituciones públicas. Cuatro patrones de comportamiento explican la transformación y el nuevo esquema de adquisición de capacidades tecnológicas e innovadoras que caracteriza hoy al sistema productivo y a las empresas (Cimoli y Katz, 2001).

El primero es el proceso simultáneo de modernización e inhibición de las capacidades nacionales. Debido a la globalización de la producción y a la mayor integración en SIPI de alcance mundial, muchas subsidiarias locales de empresas transnacionales han reducido la amplitud de la gama de productos fabricada y se han especializado en uno o pocos productos del conjunto que elabora la corporación a escala mundial y, paralelamente importando los restantes. Por otra parte, la incorporación de equipos y maquinaria de base computacional y la transición hacia formas digitalizadas de organización del trabajo han acelerado la integración a los SIPI. Ello influye definitivamente en la naturaleza de los procesos productivos, que hoy exhiben menos tiempos muertos, más cercanía entre diseño y manufactura, además de menores tasas de defecto y de corrección. En otros términos, la productividad ha aumentado no sólo por la mayor intensidad capital/trabajo, sino también por el gradual ingreso al parque de máquinas de una generación más sofisticada de equipos que necesariamente involucra estilos más eficientes de organización del trabajo.

La disminución del precio de los bienes de capital importados gracias a la apertura externa ha favorecido la sustitución de maquinaria y equipos de fabricación nacional y de mano de obra calificada. Por una parte, se ha inducido a la profundización de la intensidad de capital con que operan los diversos sectores productivos. Por otra, el abaratamiento relativo de los equipos importados, en relación con los nacionales, ha traído aparejada la sustitución de estos últimos y la pérdida de participación relativa de la industria nacional de bienes de capital. Se produce, además, un rejuveneci-

miento del parque de maquinaria disponible en la economía. Finalmente, dado que las nuevas máquinas incorporan capacidades operativas que antes proporcionaba personal calificado y de ingeniería, se contrae la demanda de personal de este tipo.

Por tanto, la gran ventaja del SIPI, esto es, las economías de escala que ofrece, ha ido acompañada del costo que proviene de la eliminación de los esfuerzos de adaptación de productos y procesos al medio local, debido a la homogeneización de los bienes y servicios. Se reduce así significativamente el desarrollo de capacidades tecnológicas nacionales derivadas de estos esfuerzos adaptativos. Recordando que los mismos eran parte importante del modelo de comportamiento tecnológico de la etapa del crecimiento liderado por el Estado, queda claro que la transición al mundo de los SIPI entraña un cambio de gran envergadura en la estructura y comportamiento de los sistemas de innovación nacionales. La articulación con el exterior se profundiza y se convierte en un factor determinante del comportamiento de las empresas, pero a expensas de inhibir las capacidades tecnológicas nacionales e incluso de disminuir la variedad y densidad de la red de vinculaciones internas.

El segundo patrón es la marginalización y destrucción de cadenas productivas nacionales. Al tiempo que avanzan los procesos de internacionalización, otra parte del aparato productivo resulta cada vez más marginada del nuevo modelo de organización industrial en proceso de consolidación. De esta manera se han desarticulado importantes cadenas productivas preexistentes y los productores nacionales —en muchos casos empresas pequeñas y medianas— fueron perdiendo participación en ellas, al ser sus producciones remplazadas por sustitutos importados. Un proceso semejante ocurrió en el área de los servicios técnicos para la producción —típicamente conocimientos tecnológicos de mejoras y adaptación de productos y procesos—, los que ahora se obtienen en línea y en tiempo real desde el exterior. A este proceso de marginalización han contribuido también viejos y nuevos problemas de acceso a los mercados de factores (el costo del capital de largo plazo y las asimetrías en el acceso al conocimiento tecnológico), que afectan a las firmas pequeñas y medianas de propiedad y gestión familiar más que a las grandes empresas nacionales o extranjeras.

El tercer patrón de comportamiento que ha ido emergiendo es la especialización desigual en la producción del conocimiento. Pese a que existen grandes diferencias de un país a otro (en relación con el nuevo patrón de especialización y en la manera de adquirir los nuevos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales), un rasgo común a la región en su conjunto es que las empresas han tendido a especializarse en actividades y procesos productivos relativamente poco intensivos en el uso de conocimientos tecnológicos. América Latina y el Caribe es rica en recursos naturales y en mano de obra no calificada y semicalificada, pero es más bien pobre en su capacidad de creación, adaptación, difusión y uso de las nuevas tecnologías. Muchas empresas participan en la producción de productos básicos industriales, esto es, bienes homogéneos en los que escasamente se necesitan esfuerzos tecnológicos nacionales. Ade-

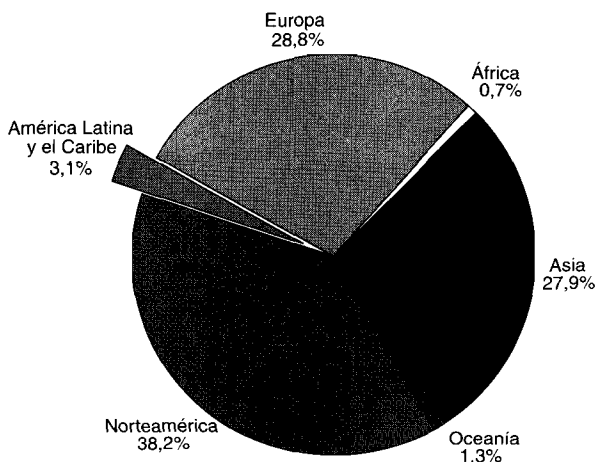
más, a diferencia de los grandes fabricantes de productos básicos industriales como celulosa y papel en el caso de Suecia o Finlandia, o de minerales en el caso de Canadá o Australia, los grandes conglomerados de la región productores de estos bienes poco han intentado avanzar en la adopción de patrones de especialización de mayor contenido tecnológico. Tampoco lograron integrarse verticalmente hacia la fabricación de maquinaria y equipos o hacia insumos intermedios de relativa sofisticación tecnológica. Más bien, esos grupos empresarios han optado por permanecer en el extremo más elemental de la cadena de valor de los sectores procesadores de recursos naturales, sin intentar una mayor profundización tecnológica. Consecuencia de esto es la escasa o nula aplicación de las biotecnologías en la producción forestal o de alimentos, y el hecho de que estos grupos no participen en áreas tales como la mineralogía, la acuicultura y otras asociadas a la explotación sostenible de la base de recursos naturales sobre la que operan. En otros términos, han preferido explotar las rentas emergentes de los recursos naturales disponibles, sin avanzar posteriormente hacia las rentas del conocimiento, ni comprometer recursos significativos en las tareas de profundización tecnológica.

El cuarto patrón de comportamiento es la transferencia de algunas actividades preexistentes de investigación y desarrollo hacia el exterior. Muchas de las empresas de capital extranjero que han adquirido empresas locales han optado por reducir, o lisa y llanamente suspender, los esfuerzos nacionales de investigación y desarrollo, además de las oficinas de proyecto que las firmas locales habían creado en apoyo de sus tareas productivas y de inversión en décadas anteriores. La transición a los SIPI ha implicado la transferencia al exterior de las funciones de ingeniería y las actividades de investigación y desarrollo previamente realizadas por la empresa local, la que ha tendido a especializarse en el tramo más simple del proceso productivo global. Generalmente, este tramo está asociado a tareas de ensamble (maquila) o a las primeras etapas del procesamiento de recursos naturales, dejando tanto el diseño de productos como la búsqueda de nuevos procesos productivos en manos de la casa matriz. Al mismo tiempo la privatización de empresas estatales de servicios públicos ha llevado al cierre de departamentos técnicos y a la reducción de los gastos locales de ingeniería en campos como energía, telecomunicaciones y transporte. Los nuevos operadores extranjeros activos en dichos sectores están introduciendo en la región nuevas tecnologías de producto, de proceso y de organización del trabajo traídas de sus respectivas casas matrices y de sus proveedores internacionales de insumos intermedios y servicios a la producción. Asistimos en estos casos a un rápido proceso de modernización de la estructura de servicios pero –paradójicamente– basado en una menor participación de los proveedores nacionales de ingeniería y tareas locales de investigación y desarrollo.

3. El gasto en ciencia y tecnología

El gasto en ciencia y tecnología en América Latina y el Caribe es muy reducido, ya que alcanza tan solo el 3,1% del total mundial (véase el gráfico 4.1).

Gráfico 4.1
LA INVERSIÓN MUNDIAL EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, 1996-1997
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadísticas de la Unesco (UIS), 2001.

En la región, el gasto en investigación y desarrollo está mayormente financiado por el gobierno, ya que el sector privado contribuye con escasamente un tercio del total de estas actividades (véase el cuadro 4.1). Esta situación contrasta con la que se observa en Estados Unidos, país en el que la empresa privada financia casi el 70% de las actividades de investigación y desarrollo.

Durante el extenso período en que se desplegó la estrategia de industrialización liderada por el Estado, el gasto en actividades de ciencia y tecnología –aun en los países grandes de la región– no llegó en ningún caso a superar el medio punto porcentual del PIB y el grueso de ese gasto estaba a cargo de empresas estatales e institutos del sector público. En los años noventa, el gasto en ciencia y tecnología de la mayor parte de los países de la región se mantuvo en aproximadamente los mismos niveles (véase el gráfico 4.2). Los mayores esfuerzos relativos siguen siendo los realizados por Brasil, Costa Rica y Cuba. Esta estabilidad del gasto con respecto al PIB indica claramente que la asignación de recursos para el desarrollo de nuevas tecnologías aún no tiene suficiente prioridad en la región.

Cuadro 4.1
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
POR SECTOR DE FINANCIAMIENTO, 1999^a
 (En porcentajes)

	Gobierno	Empresas	Otros ^b
Argentina ^c	40,4	26,0	33,6
Bolivia	24,0	20,0	56,0
Brasil	57,2	40,0	2,8
Chile	64,3	21,5	14,2
Colombia	70,0	13,0	17,0
Costa Rica	53,56	20,1	26,4
Cuba	58,8	41,2	
Ecuador	39,8	32,5	27,7
El Salvador	51,8	1,2	47,0
México	71,1	16,9	12,0
Panamá	44,6	0,7	54,7
Uruguay	9,4	35,6	55,0
Venezuela ^c	31,5	44,8	23,7

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt) y Cepal.

a Último año disponible.

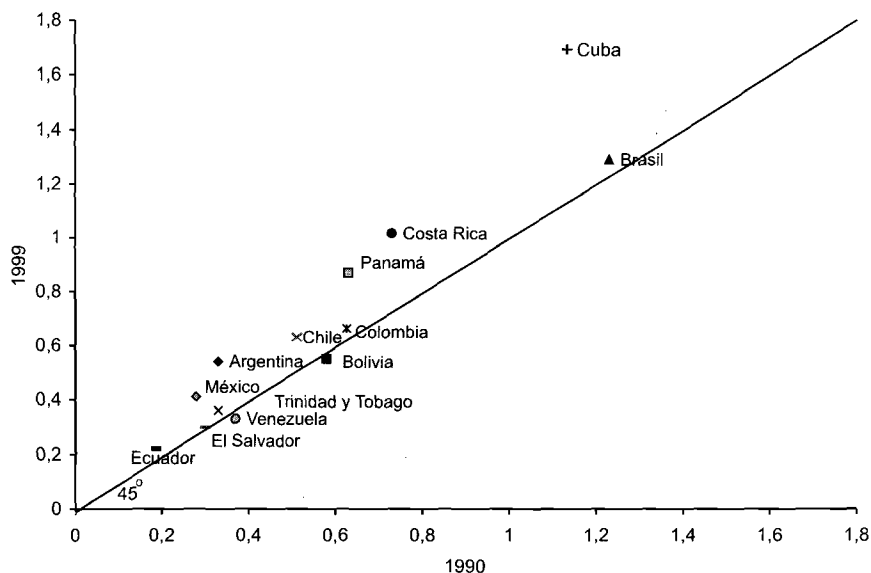
b Se incluye el financiamiento de la educación superior, de las organizaciones privadas sin fines de lucro y del extranjero.

c Datos correspondientes al financiamiento de actividades de ciencia y tecnología.

Por otra parte, los investigadores de América Latina y el Caribe llegan a representar entre el 3% y el 7% del total mundial, según las fuentes y el método de estimación que se utilice. Aunque la brecha respecto de las economías más industrializadas es grande, existe en la región un amplio patrimonio de recursos humanos. Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica son los países de la región que exhiben la mayor cantidad de investigadores en proporción a la población económicamente activa (véase el cuadro 4.2).

En el marco de políticas y estrategias destinadas a liberalizar las economías, hubiese sido recomendable aumentar, de manera estable y creciente en el tiempo, el gasto en ciencia y tecnología respecto del PIB, para afianzar la competitividad internacional. Sin embargo, ocurrió lo contrario. Además de un sistema de incentivos que ha alentado la especialización en productos y actividades de bajo contenido de conocimiento como base para la integración a la economía mundial, las políticas públicas mantuvieron su debilidad estructural y asignaron escasos recursos a la producción y difusión del conocimiento.

Gráfico 4.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA,
EN RELACIÓN CON EL PIB
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt) y Cepal.

III. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES (TIC)

1. La naturaleza de las transformaciones generadas por las TIC

Los países de América Latina y el Caribe avanzan gradualmente hacia la era digital. La producción digital puede considerarse desde cuatro puntos de vista. El primero es el de la infraestructura, que incluye el parque de computadoras, el tendido telefónico, las líneas de fibra óptica, las redes inalámbricas de telecomunicación y todos los demás componentes del equipamiento físico que esta industria necesita para operar. El segundo corresponde a la industria de aplicaciones de programas necesarios para interactuar en el mundo digital. Los productos y los servicios transados en estos mercados se apoyan en la infraestructura informática mencionada y permiten desarrollar actividades productivas y comerciales en línea. El tercero es el de los intermediarios, que permiten la interacción de los agentes y sus encuentros en el espacio virtual, es decir, el mercado de portales, tanto horizontales como verticales. Finalmente, el cuarto estrato es el de las transacciones en red en sentido amplio: el comer-

Cuadro 4.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE INVESTIGADORES
POR CADA 1.000 INTEGRANTES DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA

País	1999^a
Argentina	2,57
Bolivia	0,38
Chile	1,35
Colombia	0,47
Cuba	1,20
Ecuador	0,31
El Salvador	0,20
México	0,74
Nicaragua	0,29
Panamá	0,78
Trinidad y Tobago	0,66
Uruguay	1,80
Venezuela	0,45

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt) y Cepal.

a Último año disponible.

cio electrónico, la e-salud y el e-gobierno, entre otros. Aquí es donde efectivamente se hace uso de la interacción digital en función de transacciones comerciales, de educación, de salud y otras.

El primer estrato es una industria muy dinámica a nivel global y abarca tanto la infraestructura digital, fundamental para la integración en redes, como la producción de los equipos de computación y de telecomunicaciones que permiten operar en ellas. La instalación y conexión a la infraestructura es esencial para los países que quieren ingresar en la era digital. En cambio, la producción local de equipos no es una condición necesaria y, de hecho, la experiencia internacional indica que no conduce directa o automáticamente a un proceso de digitalización del aparato productivo nacional, ni a una utilización más intensa de las TIC. Así, hay países con una significativa producción de equipos de TIC, como la República de Corea, que están rezagados en cuanto al comercio electrónico, mientras que otros, como Australia, que virtualmente carecen de un sector productor de TIC, están en la frontera del comercio electrónico (OCDE, 2001b). De esta manera, si bien sólo algunos países de América Latina y el Caribe han desarrollado capacidad de producción de componentes y equipos, ello no inhibe las posibilidades de digitalización de las actividades y la incorporación a redes globales.

En general, los países de la región han incrementado la utilización de recursos humanos y programas para acceder a las redes locales e internacionales. Este proceso se aceleró en los últimos años para las empresas que están integradas en los SIPI y orientadas a la exportación. Además, la restructuración del aparato productivo de los países de la región está favoreciendo la aparición de un nuevo conjunto de capacidades tecnológicas locales relacionadas con la provisión de servicios a la producción –transporte, comercialización, embalaje y otros–, así como con programas y aplicaciones de informática, en el que nuevas empresas pequeñas y medianas de capital nacional muestran un incipiente grado de desarrollo. En contraste, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas tradicionales que producen para el mercado interno tienen enormes dificultades para incorporar las tecnologías de la información a sus actividades.

Este proceso de modernización y adopción de programas de computación comenzó años atrás con la difusión del CAD-CAM (diseño de productos y manufactura asistidos por computadora), que permitió reducir tanto el tiempo de respuesta a las demandas del mercado como los inventarios en el proceso de fabricación. Ese fue sólo el inicio de un largo sendero de informatización de las rutinas operativas, que incluyó posteriormente la difusión de la gestión integrada de recursos (*Enterprise Resource Planning-ERP*), la gestión de cadenas de abastecimiento (*Supply Chain Management-SCM*) y la administración de la relación con el cliente (*Customer Relationship Management-CRM*). La incorporación de todos estos sistemas permite la operación en tiempo real de toda la cadena de valor en que opera una firma, incluidos no sólo sus propios procesos internos, sino también los de sus proveedores y consumidores. Esto ha ido favoreciendo la difusión de rutinas de organización de la producción mucho más sofisticadas, que funcionan sobre la base de un complejo conjunto de programas de alto costo, hecho que limita su uso por parte de las pequeñas y medianas empresas¹.

Estos programas muchas veces se producen en la propia empresa, a partir de departamentos de organización industrial verticalmente integrados, pero últimamente ha surgido una pujante industria de aplicaciones de programas –proveedores de servicios para aplicaciones (ASP)– que va tomando a su cargo la preparación y puesta a punto de servicios específicos de este tipo, que están sujetos a importantes economías de escala². La utilización de estas nuevas técnicas productivas está dando ori-

-
1. La información disponible al respecto indica que los programas operativos necesarios para aplicar la ERP, la SCM y la CRM integradamente suponen un costo de cerca del millón de dólares y requieren no menos de un año para ponerse en marcha y acostumbrarse a su uso.
 2. “Años atrás la disyuntiva de las empresas era ‘desarrollar o comprar’. Hoy se puede observar que la opción de desarrollo propio de programas computacionales sólo parece justificada en empresas de gran tamaño, o en empresas con requerimientos funcionales muy específicos, que no encuentran soluciones adecuadas en el mercado”, véase Novis (2001).

gen a una profunda transformación en la organización del trabajo y en los principios de gestión y administración de las empresas, así como también a la aparición de una industria incipiente de origen nacional dedicada a estos temas.

2. El avance de la conectividad en la región

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe inició el año 1998 con menos de 1% de la población conectada a la Internet. Con posterioridad, su uso se aceleró tremendamente, convirtiendo a la región en la comunidad de Internet con el crecimiento más rápido del mundo. De esta manera, aunque la conectividad sigue siendo insatisfactoria en varios países de la región, se expande con celeridad. Por su parte, la actual infraestructura de telecomunicaciones de la región es un 84% digital y prácticamente automática en su totalidad, características que la tornan adecuada para su desarrollo futuro. En este frente, la red de mayor crecimiento es la de telefonía móvil (70 millones de suscriptores de telefonía celular en el primer cuatrimestre del 2001). Conjuntamente con el desarrollo de la infraestructura se ha venido extendiendo rápidamente el uso de la red, aunque éste se encuentra, en cualquier caso, en una etapa incipiente. Así, la utilización para comercio digital (*e-commerce*) en la región cubre menos de la quinta parte de los agentes que están conectados a Internet. Asimismo, aunque algunos países, como Brasil y Chile, han incorporado la utilización de Internet como medio de interacción con el público en el área de servicios tales como telefonía, actividades bancarias y oficinas fiscales, hay todavía amplias posibilidades de avance en estas y otras áreas (Hilbert, 2001).

En el cuadro 4.3 se puede apreciar la rapidez con que evolucionó esta dimensión del adelanto tecnológico en el mundo. En 67 países para los cuales existe información comparable, la mediana del número de anfitriones de Internet se elevó de 0,3 por cada 10.000 habitantes en 1995 a 7,2 entre 1995 y 2000, y el promedio pasó de 3,6 por cada 10.000 habitantes a 30,4. Hubo, además, una reducción de la dispersión entre los países, lo que indica que los relativamente más atrasados hicieron un gran esfuerzo por reducir la brecha durante el período. En su conjunto, América Latina y el Caribe dio un salto gigantesco. En efecto, en 1995 sólo tres países (Chile, Costa Rica y Panamá) presentaban un grado de conectividad superior a lo esperado según su nivel de producto interno bruto por habitante. Cinco años después, nueve países (Argentina, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Trinidad y Tobago y Uruguay) se encontraban en tal situación (véanse los gráficos 4.3a y 4.3b).

El cuadro 4.3 también permite examinar la evolución de las brechas de conectividad entre distintos grupos de países. Considerando el grupo de países líderes en materia de adelanto tecnológico como base de comparación, se constata que los 17 países de América Latina y el Caribe acortaron esta brecha, reducción que se manifiesta más claramente en los índices relativos a los promedios (de 1,6 a 4,4) que en el índice

basado en las medianas del número de anfitriones de Internet por cada 10.000 habitantes. Cabe destacar que la brecha digital respecto de los países líderes se acortó en los países de la región con conectividad media y alta, y prácticamente se mantuvo igual en el grupo de siete países con menor nivel de conectividad.

Cuadro 4.3**EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES Y BRECHAS DE CONECTIVIDAD^a, 1995-2000**

(En promedios, medianas y coeficientes de variación del número de anfitriones de Internet por cada 10.000 habitantes, y relación de promedios y medianas)

	Media y CV ^b		Relación de medias		Mediana		Relación de medianas	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Total (67 países)	3,56 2,04	30,37 1,65	30,1	31,9	0,30	7,20	3,8	9,2
Total sin ALC (50 países)	4,71 1,72	39,27 1,41	39,8	41,3	8,09	55,30	102,4	70,7
Líderes (18 países)	11,83 0,86	95,07 0,62	100,0	100,0	7,90	78,25	100,0	100,0
Líderes potenciales (19 países, 4 ALC)	1,15 1,08	14,12 0,67	9,7	14,8	0,60	11,40	7,6	14,6
Seguidores dinámicos (24 países, 12 ALC)	0,14 1,72	2,26 1,97	1,2	2,4	0,05	0,40	0,6	0,5
Seguidores dinámicos sin ALC (12 países)	0,15 2,21	0,98 2,43	1,3	1,0	0,05	0,15	0,6	0,2
Seguidores dinámicos sólo ALC (12 países)	0,13 0,65	3,54 1,61	1,1	3,7	0,10	1,20	1,3	1,5
Marginados (6 países, 1 ALC)	0,05 0,00	0,18 0,72	0,4	0,2	0,05	0,15	0,6	0,2
América Latina y el Caribe (17 países)	0,19 0,99	4,18 1,23	1,6	4,4	0,10	1,90	1,3	2,4
ALC (grupo medio y alto, 10 países) ^c	0,28 0,73	6,82 0,78	2,4	7,2	0,20	6,70	2,5	8,6
ALC (grupo bajo, 7 países) ^d	0,06 0,38	0,41 0,35	0,5	0,4	0,05	0,40	0,6	0,5

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 1998, cuadro 1, p. 130.

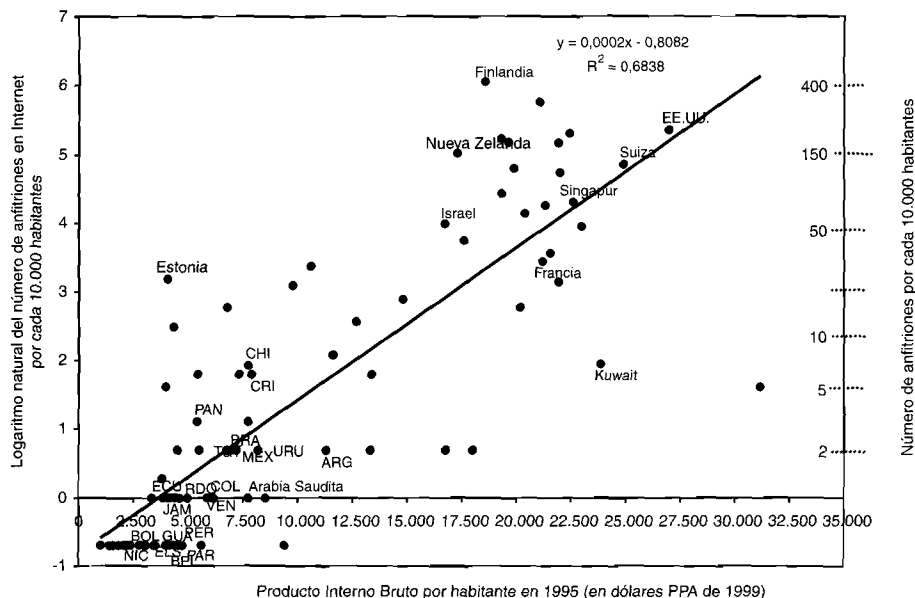
a Las brechas se calcularon utilizando como base los valores del grupo de países "líderes" igualado a 100.

b El coeficiente de variación se presenta en cursivas.

c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

d Bolivia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Gráfico 4.3a
CONECTIVIDAD^a Y PIB PER CÁPITA EN EL MUNDO^b
 Año 1995



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 1998, cuadro 1, p. 130.

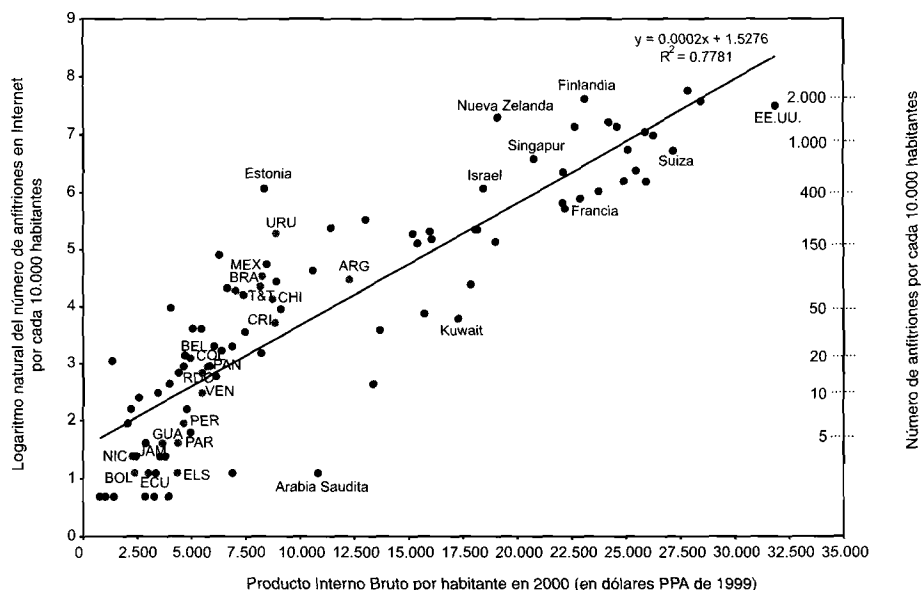
a Número de anfitriones de Internet por cada 10.000 habitantes.

b Considera 89 países. Se excluyeron aquellos que tienen 1 o menos anfitriones por cada 10.000 habitantes en el año 2000 y países sin información.

En el cuadro 4.4 se resumen los cambios en la conectividad de América Latina y el Caribe en la segunda mitad de los años noventa. Destacan los aumentos del número de anfitriones de Internet por cada 10.000 habitantes en Argentina, Belice, Brasil, Colombia, México, Trinidad y Tobago y Uruguay. De tal manera, estos países, que en 1995 se encontraban por debajo o cerca del patrón esperado internacionalmente según su ingreso per cápita, en el 2000 lograron situarse por encima de dicho patrón, junto con Chile y Costa Rica. En cambio, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú se mantuvieron con niveles de conectividad inferiores a los esperados según el patrón mundial imperante en el 2000.

Si bien América Latina y el Caribe redujo su brecha de conectividad, es preocupante que los países de menor ingreso por habitante de la región no recuperaran terreno en este campo, dificultando aún más sus posibilidades de incorporarse a la

Gráfico 4.3b
CONECTIVIDAD^a Y PIB PER CÁPITA EN EL MUNDO^b
 Año 2000



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62 y cuadro 1, p. 146.

a . Número de anfitriones de Internet por cada 10.000 habitantes.

b . Considera 96 países. Se excluyeron aquellos que tienen 1 o menos anfitriones por cada 10.000 habitantes y países sin información.

economía de la información. Además, el hecho de que un grupo importante de países de la región registre grados de conectividad superiores a los esperados según su nivel de ingreso por habitante y de que hayan reducido la brecha que los separa de los países líderes en el ámbito de las TIC no asegura que en los próximos años queden automáticamente incorporados a la era digital y a los procesos de innovación tecnológica y tampoco una suficiente difusión de la misma. Para lograr una integración difundida del aparato productivo en SIPI y redes globales no basta alinearse con el patrón internacional en términos de nivel de desarrollo; además se requiere una conectividad que converja con la de los países tecnológicamente desarrollados. Más aún, para que la brecha digital con respecto a estos países no se amplíe, en escenarios de crecimiento lento e inestable en la región, debieran hacerse esfuerzos adicionales orientados a evitar que el ciclo económico determine la inversión en infraestructura y capacidades tecnológicas y, por ende, la obsolescencia o el rezago en este campo de rápido cambio global.

Cuadro 4.4
AMÉRICA LATINA: NIVEL DE CONECTIVIDAD^a EN EL AÑO 2000 Y EVOLUCIÓN
ENTRE 1995 Y 2000, SEGÚN EL PATRÓN MUNDIAL^b

Conectividad		2000		
en el año		Alta	Media	Baja
1995	Alta	Chile (6,2) Costa Rica (4,1)	Panamá (1,9)	
	Media	México (9,2) Trinidad y Tobago (7,7) Brasil (7,2)	República Dominicana (1,7)	Jamaica (0,4) Ecuador (0,3) El Salvador (0,3)
	Baja	Uruguay (19,6) Argentina (8,7) Belize (2,2) Colombia (1,9)	Venezuela (1,2)	Perú (0,7) Guatemala (0,5) Paraguay (0,5) Nicaragua (0,4) Bolivia (0,3)

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62 y cuadro 1, p. 146; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 1998, cuadro 1, p. 130.

a Anfitriones de Internet por cada 10.000 habitantes. La cifra en paréntesis corresponde a la tasa del año 2000.

b Las categorías alta, media y baja en 1995 y 2000 indican la posición efectiva del país respecto del nivel que le correspondería de acuerdo con su PIB per cápita en el respectivo año (véase el gráfico 4.3).

Otra fuente de preocupación es la enorme “brecha digital interna”, tanto social como productiva, que existe en la región y que en muchos aspectos es más amenazante que la brecha internacional. En efecto, aunque los costos del servicio han tendido a bajar, siguen impidiendo el acceso a gran parte de la población de América Latina y el Caribe. La aún relativamente baja conectividad telefónica existente en los estratos de menores ingresos y la estructura de costos del servicio son factores que obstaculizan la participación activa en la Internet, tanto de los hogares pobres como de las pequeñas empresas. Los costos de adquirir equipos de computación también son elevados para los hogares de menores recursos o las empresas más pequeñas y las microempresas. Si bien algunos gobiernos de la región han desplegado iniciativas para proveer acceso a la Internet para los sectores de bajos recursos a través de las escuelas, no se observan iniciativas equivalentes para facilitar el acceso y el desarrollo de redes especiales para las pequeñas y medianas empresas. Aunque en la actualidad la telefonía fija constituye la forma más simple y de menor costo para comunicarse o para conectarse a la Internet, la rápida difusión de la telefonía móvil pudiera llegar a ofrecer acceso a estratos de menores ingresos, pero ello requeriría reducciones sustanciales de los costos del servicio.

IV. EL SECTOR DE LA BIOTECNOLOGÍA

Existe una convicción arraigada en ámbitos académicos y gubernamentales del mundo desarrollado en que la onda de innovaciones e inversiones en las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) será seguida por un proceso equivalente en torno a la biotecnología. La característica esencial de todas las innovaciones que han generado consecuencias de largo plazo sobre el desarrollo económico es su grado de transversalidad y generalidad, es decir su aplicabilidad a múltiples actividades de la economía. La biotecnología cumple, en buena medida, con este requisito, ya que actualmente tiene aplicaciones reales y, sobre todo, potenciales, en la salud, en la agricultura y en varias actividades industriales y de aprovechamiento de recursos naturales.

No obstante, algunas evaluaciones recientes introducen cierta cautela respecto de esta apreciación general (Arundel, 2003). En primer lugar, aunque se reconoce que la biotecnología tiene una gran cantidad de aplicaciones transversales y generales, también se sostiene que su alcance es más limitado que el de las TIC. Esto no es sorprendente puesto que, tomando en consideración las trayectorias actuales de investigación, las aplicaciones de la biotecnología tienen muy poca incidencia en los sectores de servicios que congregan más de dos tercios del empleo en los países desarrollados³. En cambio, son escasísimos los sectores económicos que no desarrollan, usan o aplican TIC. Por consiguiente, a menos que se produzca una expansión explosiva en las aplicaciones de la biotecnología, difícilmente alcanzará los grados de transversalidad y generalidad de las TIC⁴.

En segundo lugar, hay carencias de información que impiden una apreciación certera de los impactos de la biotecnología (Arundel, 2000). La mayor parte de los indicadores que se utilizan para fundamentar su importancia estratégica se basan en el gasto de investigación y desarrollo y en las innovaciones que registran las patentes. Estos datos brindan información acerca del rápido crecimiento de la investigación en biotecnología, que es sin duda útil para las empresas y los inversores en el sector y para los gobiernos. Sin embargo, no existe un vínculo seguro entre las inversiones y las innovaciones de aplicación inmediata, ya que muchas iniciativas pueden fracasar o sólo madurar en plazos inciertos. En consecuencia, los indicadores de gasto en inversión y desarrollo y de número de patentes deberían complementarse con otros que permitan apreciar sus impactos económicos. En la medida en que la biotecnología involucra esencialmente innovación de procesos, sería útil disponer de

3. Existen unas pocas aplicaciones de la biotecnología en los sectores de servicios como, por ejemplo, en el tratamiento de los residuos domiciliarios y algunos industriales.

4. Una posibilidad de expansión explosiva de las aplicaciones de la biotecnología podría ser el remplazo de los actuales silicio-chips por los chips de biología orgánica (Arundel, 2003).

indicadores que registren los incrementos de productividad asociados a sus aplicaciones (Arundel, 2003).

Además, y quizás más importante, el impacto económico de la biotecnología es considerablemente menor que el que afecta a la calidad de vida y al medio ambiente. Aunque su ponderación en el PIB y en el empleo sea relativamente baja, las aplicaciones de la biotecnología a la medicina y a la salud pueden tener fuertes repercusiones sobre la calidad de vida⁵. Asimismo, la biotecnología “blanca”, es decir, aquella aplicada a las industrias de proceso, puede generar beneficios significativos para el medio ambiente, a través de la reducción de la contaminación, del desperdicio y de los insumos energéticos. De tal manera, los indicadores que permitieran apreciar también la productividad social y ambiental de sus aplicaciones serían de indudable utilidad para evaluar el impacto en su conjunto (EuropaBio, 2001).

1. Estructura industrial y políticas públicas

A nivel mundial, la industria está conformada por algo más de 4.300 empresas, entre las que destaca un reducido grupo de transnacionales conocidas como las “empresas de la vida”. Las matrices están basadas principalmente en Estados Unidos, pero también en Canadá, Suiza, Reino Unido, Alemania y Asia Pacífico, región que ha ido ganando protagonismo entre los principales actores globales (*véase* el cuadro 4.5). Estas grandes empresas transnacionales están en la búsqueda permanente, en cualquier lugar del mundo, de tecnologías de desarrollo de productos y procesos, de acceso a recursos bióticos, de nuevos descubrimientos científicos y de alianzas con las empresas dedicadas a la biotecnología más activas en investigación y desarrollo. Al mismo tiempo, se ha desatado una intensa competencia entre regiones y países (y entre localizaciones dentro de ellos) para atraer a las empresas y a las inversiones concomitantes.

La industria de la biotecnología tiene un uso muy intensivo de la investigación y el desarrollo, mucho más que las industrias electrónica, de comunicaciones y aeroespacial. En promedio, las empresas de la industria destinan un 45% de sus ingresos anuales a la investigación y desarrollo (OCDE, 1999b). Las fuentes de financiamiento, sin embargo, difieren según el tamaño de las empresas. Las más grandes (500 empleados y más) se financian sobre la base de sus recursos propios o

5. En la Unión Europea se estimó que la biotecnología tiene aplicaciones potenciales en sectores económicos cuyo valor agregado conjunto alcanza a medio billón de euros y que emplean alrededor de 9 millones de personas (Comisión Europea, 2001). Si bien las cifras son importantes, sólo representan el 9% del PIB de la Unión Europea y el 8% del empleo total. En Estados Unidos la industria de la biotecnología generó, en 1999, 437.000 empleos, un tercio de los cuales correspondió a las empresas dedicadas a la biotecnología y el resto a sus proveedores de bienes y servicios (Ernst y Young, 2003).

Cuadro 4.5
LA INDUSTRIA GLOBAL DE LA BIOTECNOLOGÍA, 2002
 (En millones de dólares y número de empresas)

	Mundo	Estados Unidos	Unión Europea	Canadá	Asia Pacífico
Número total de empresas					
– Capital abierto	613	318	102	85	108
– Capital cerrado	3.749	1.148	1.776	332	493
– Total	4.362	1.466	1.878	417	601
Indicadores de las empresas con estructura de capital abierto					
– Ventas	41.369	30.266	8.262	1.466	1.375
– Gasto en investigación y desarrollo	22.012	16.272	4.989	555	197
– Número de empleos	193.753	142.900	33.304	7.785	9.764

Fuente: Ernst and Young, *Health Sciences: Beyond Borders, the Global Biotechnology Report, 2003*.

del financiamiento provisto por los conglomerados que integran, mientras las empresas más pequeñas recurren a capital de riesgo y ofertas públicas iniciales (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2003).

Los gobiernos de los países desarrollados han sido particularmente activos en el desarrollo de la industria, a través de ingentes subsidios públicos en cuatro ámbitos específicos. Primero y principal, el apoyo a la investigación en biotecnología, mediante el financiamiento directo de las actividades que llevan a cabo entidades públicas y de mecanismos directos (subsidios como, por ejemplo, el Framework Programme en la Unión Europea) e indirectos (como es el caso del gasto tributario, de los préstamos blandos y los premios a la innovación) orientados al sector privado. Sólo el Gobierno de Estados Unidos gastó en los últimos años un promedio anual de 6.000 millones de dólares en los distintos programas de apoyo a los sectores público y privado (Senker y Zwanenberg, 2000). La Unión Europea más Australia y Canadá destinaron, en 1997, 3.400 millones de dólares a la misma finalidad (van Beuzekom, 2001).

Segundo, varias políticas públicas introducen incentivos para diseminar conocimiento y experiencia biotecnológica entre diferentes actores. Entre ellas, destacan los subsidios a las empresas privadas para contratar investigaciones con entidades públicas, los destinados a facilitar la interacción entre la investigación pública y las empresas privadas para orientar la investigación, y los subsidios a las empresas privadas que requieren insertarse en redes de cooperación.

En tercer término, el apoyo a la comercialización de la investigación en biotecnología ha sido motivo de importantes programas en varios países de la OCDE. En general, estas políticas se originan en el convencimiento de que las empresas basadas

en Estados Unidos dominan la comercialización de los esfuerzos nacionales en materia de investigación en biotecnología de la OCDE. En consecuencia, varios países de la Unión Europea han establecido diversos programas de apoyo a la comercialización. Éstos incluyen subsidios y garantías para capital inicial e inversión de riesgo, provisión directa de experiencia empresarial, inversión pública de cartera, préstamos que admiten altos niveles de riesgo y tratamiento impositivo especial para los capitales privados que se aventuran en inversión de riesgo en el sector. El gobierno de Alemania, por ejemplo, a través del Programa Bio-Regio, ha destinado un monto considerable de recursos para inversión de riesgo, préstamos de capital inicial e inversión pública de cartera. La República de Corea ha introducido programas similares, aunque no circunscritos a la biotecnología.

Por último, un conjunto de programas está orientado a incentivar la adopción, uso y aplicación de la biotecnología. En tal sentido, destacan las licitaciones, los proyectos de demostración, los programas de información y los subsidios para la adopción de innovaciones tecnológicas. Algunos ejemplos de estas políticas públicas son el Programa BIO-WISE del Reino Unido, orientado a las pequeñas y medianas empresas, los programas de extensión de la industria manufacturera en Estados Unidos y el apoyo a la contratación de científicos, ingenieros y personal técnico por parte de las pequeñas y medianas empresas. En el ámbito agrícola, muchos países de la OCDE cuentan con centros de extensión que fomentan la adopción de cultivos transgénicos.

2. Aplicaciones de la biotecnología

Desde la perspectiva de sus *aplicaciones a la salud y el bienestar humanos*, la moderna industria de la biotecnología no puede separarse de la industria farmacéutica. Desde su desarrollo a comienzos de los años setenta, la biotecnología ha madurado, y, de ser una industria focalizada en los instrumentos incipientes de la biología molecular para desarrollar agentes biológicos, ha pasado a ser una industria orientada al desarrollo de agentes terapéuticos a partir de un cada vez mayor número de tecnologías, tanto químicas como biológicas. La biotecnología moderna nació junto con dos descubrimientos de mediados de los años setenta. El primero, la ingeniería genética, introdujo la posibilidad de producir virtualmente cualquier proteína una vez determinada la correspondiente secuencia de aminoácidos. El segundo, la tecnología de los hibridomas, permitió la producción de anticuerpos monoespecíficos en gran escala contra virtualmente cualquier antígeno. Estos descubrimientos dieron origen a cientos de empresas dedicadas a producir proteínas terapéuticas. Los límites entre las empresas farmacéuticas y biofarmacéuticas se han ido tornando progresivamente más difusos, ya que ambas compiten y colaboran en el desarrollo de productos y servicios. Prueba de ello es el intenso proceso de fusiones y adquisiciones que tuvo lugar en los últimos años, así como las numerosas alianzas estratégicas que se formaron.

El tamaño del mercado biofarmacéutico fue de aproximadamente 43.700 millones de dólares en el 2001. Los mercados globales de estos productos se dividen en cuatro bloques: Estados Unidos, Japón, Unión Europea y el resto del mundo. Estados Unidos domina el mercado global de cualquier agente terapéutico, ya que concentra el 40% de las ventas y el 60% de los beneficios, aproximadamente (Ernst y Young, 2003).

Entre las 500 mayores empresas globales que figuran en la revista *Fortune*, las empresas biofarmacéuticas son las que presentan un mayor beneficio en relación con las ventas (alrededor del 18,5%). Hasta hace poco, la investigación estaba dirigida principalmente a la cura de enfermedades causales de muerte o al tratamiento de dolencias que inducen profundos procesos de debilitamiento. Sin embargo, una nueva generación de productos está transformando social y económicamente la industria biofarmacéutica estadounidense. Estos medicamentos se orientan a una variedad de condiciones médicas que abarca desde el dolor a la incomodidad. Se están destinando cientos de millones de dólares a la investigación para producir medicinas que permitan tratar la obesidad, la impotencia, la pérdida de memoria, la depresión y la artritis, entre muchas otras.

Según las actuales estimaciones (PhRMA, 2003), alrededor de 500 biofármacos están en la etapa de experimentación clínica, 371 de los cuales fueron desarrollados en Estados Unidos en el 2002⁶. Dichos biofármacos tienen 17 indicaciones para más de 200 enfermedades. Casi la mitad de los productos están orientados al tratamiento de distintos tipos de cáncer. Otra parte significativa es para el tratamiento de enfermedades infecciosas (47 productos), desórdenes del sistema inmunológico (26) y del sistema neurológico (22), HIV y SIDA (21), insuficiencias respiratorias (19) y trastornos digestivos (17). Las vacunas constituyen la principal categoría de productos y la terapia de genes es la tercera, con más de 25 productos en las fases finales de ensayo.

Por otra parte, las medicinas basadas en hierbas y nutrientes constituyen uno de los mercados de más rápido crecimiento en el mundo desarrollado. Estos mercados congregan un grupo heterogéneo de productos, que incluyen hierbas, extractos botánicos, vitaminas, minerales, suplementos alimenticios y deportivos. El consumo global de estos productos naturales, nutritivos y dietéticos se ha estimado en una cifra que se sitúa entre los 70.000 y los 250.000 millones de dólares anuales, según las categorías de productos que se incluyan.

Las *aplicaciones de la biología a la agricultura* han sido y pueden seguir siendo de gran ayuda para el desarrollo económico. Desde una perspectiva amplia, abarca tres grandes ramas: las técnicas de hibridación, las técnicas de diagnóstico y el DNA

6. Vale destacar que el tiempo que transcurre entre el descubrimiento y el desarrollo de nuevos productos biotecnológicos y la autorización para su venta es siempre considerable, aunque varía según el tipo. En el caso de los biofármacos, los ensayos clínicos demoran entre 10 y 15 años.

recombinante asociado a la creación de variedades transgénicas u organismos genéticamente modificados.

La llamada revolución verde de los años sesenta, basada primordialmente en la primera rama, indujo un profundo proceso de cambio en la agricultura, gracias a los notables aumentos de producción y productividad logrados mediante la aplicación del paquete tecnológico derivado de ella. A partir de entonces se instrumentó un modelo basado en el subsidio a la oferta de las nuevas tecnologías de libre acceso, difundidas masivamente a través de organismos públicos nacionales e internacionales.

En los últimos años irrumpió con inusitada fuerza un conjunto de tecnologías basadas en la tercera rama de la biología moderna, esto es, la creación de organismos genéticamente modificados. Estas técnicas se originan en centros especializados de las universidades de los países desarrollados y en los laboratorios de un pequeño grupo de no más de cinco grandes conglomerados que operan a nivel mundial, y agrupan a las empresas transnacionales más avanzadas en las áreas de producción de semillas, agroquímicos y farmoquímicos.

A diferencia del pasado, ahora la tecnología se orienta a la demanda, es privada y apropiable por los productores de semillas. En consecuencia, es posible excluir a terceros de su acceso, ya sea por medios técnicos o legales, a no ser que medie el pago de una cuota tecnológica. Ello implica un nuevo modelo de organización de la producción, en el que estos conglomerados y sus distribuidoras y filiales constituyen el eje en torno al cual se articula la producción agrícola transgénica.

La aparición en 1996 de las primeras semillas de cultivos transgénicos, y su posterior difusión, constituye uno de los fenómenos de expansión más dinámicos conocidos en la historia de la tecnología agrícola. En efecto, desde entonces a la fecha, existen más de 50 millones de hectáreas sembradas con cultivos transgénicos en el mundo, cuya mayor parte se concentra en sólo tres países (Estados Unidos, Argentina y Canadá) y en cuatro cultivos principales: soya, maíz, algodón y canola.

Estos fenómenos han generado grandes expectativas frente a sus indudables ventajas, pero también han alertado sobre algunos riesgos. Las ventajas atribuidas a las nuevas tecnologías son la simplificación de las labores agrícolas, la creciente reducción de los costos de cultivo y la reducción de las pérdidas por el ataque de plagas. Se sostiene, además, que la menor cantidad de tareas en el propio suelo contribuye a una mejor conservación de este recurso. Los riesgos más destacados son la creación de resistencia en plantas e insectos que podría traducirse en la aparición de superplagas, la fuga de genes a especies relacionadas y las amenazas sobre la biodiversidad. Respecto de esta última, preocupan especialmente los posibles efectos sobre los centros de origen de las principales especies que ahora permiten alimentar a la mayor parte de la humanidad. Asimismo, se subrayan los eventuales riesgos de largo plazo sobre la salud humana.

Las ventajas y los riesgos han sido ponderados de manera disímil por diferentes países y empresas. En el nivel mundial, las nuevas tecnologías gozan de mayor aceptación entre los principales países productores de cultivos transgénicos, mientras que existen fuertes reservas por parte de los países de la Unión Europea y de Asia, principalmente de Japón y Corea. El rechazo de los consumidores en estos países se ha reflejado en el establecimiento de diversas regulaciones sobre el tema, las que van desde la adopción de estándares y la obligación de etiquetar con información del contenido y de las características de los alimentos, hasta prohibiciones para la producción de cultivos transgénicos, a menos que sea con fines experimentales. A ello se suma la decisión pública de algunas conocidas y grandes empresas de alimentos, de no utilizar en sus productos organismos genéticamente modificados ni derivados. Por consiguiente, el mercado de algunos productos agrícolas ha comenzado a segmentarse entre productos convencionales, transgénicos y orgánicos.

A su vez, el poder de la biotecnología al servicio de la *industria y el medio ambiente* es cada vez mayor. Las nuevas enzimas, o biocatalíticos, los organismos recombinantes y extremófilos, es decir, aquellos que resisten condiciones extremas de presión o temperatura, tienen el potencial para una transformación más limpia y eficiente de varias actividades industriales. Además de sus contribuciones a los procesos industriales, la biotecnología ha aportado a la creación de un amplio rango de materiales tales como los plásticos biodegradables, los biopolímeros y biopesticidas, nuevas fibras e incluso bosques maderables. Algunos de ellos son utilizados, entre otras finalidades, para ablandar tejidos, inhibir procesos corrosivos y portar tintas y solventes. La principal ventaja de estos procesos es que sus residuos se descomponen más naturalmente.

Los procesos basados en la biotecnología han mejorado y ahora pueden competir con otras tecnologías. Se utilizan ampliamente en las industrias químicas, en la producción de pulpa y papel, en textiles y cueros, en la producción de alimentos, en el procesamiento de metales y minerales y en la energía. Los procesos biotecnológicos han ayudado a que estos sectores mejoren su pobre imagen desde una perspectiva medioambiental y, en muchos casos, han aumentado su eficiencia. La mayoría de estas aplicaciones ofrece soluciones más limpias y más benignas con el medio ambiente que los procesos químicos y mecánicos (OCDE, 2001c).

Dada la magnitud de estos beneficios, es sorprendente que la biotecnología orientada a la industria no tenga un uso más amplio todavía. Desde hace tiempo, los expertos están preocupados con la posibilidad de que los procesos biotecnológicos puedan ser menos efectivos, que los costos y riesgos asociados sean demasiado altos y que la escala de operaciones sea todavía restringida. Aunque en los últimos años muchas de estas preocupaciones se han disipado, aún existe un conjunto importante de cuellos de botella y desafíos que deben ser resueltos. Esto se refleja en menores recursos financieros, públicos y privados, destinados a la investigación y en el reducido nú-

mero de empresas dedicadas a la biotecnología que operan en estos sectores. Los principales incentivos para su desarrollo y uso son la reducción de costos debido a un menor empleo de materias primas y energía por unidad de producto. La biotecnología puede ser utilizada también intencionalmente, obteniendo ventajas de sus beneficios medioambientales, como es el caso, por ejemplo, de la limpieza de suelos, aire y aguas contaminados o para producir energías renovables, incluido etanol.

En la actualidad existen tres tipos de problemas en relación con las aplicaciones biotecnológicas a la industria. En primer lugar, las aplicaciones deben ser capaces de competir en términos económicos con las tecnologías alternativas, a fin de que puedan adoptarse ampliamente en las empresas y se conviertan en destino del gasto público. El segundo problema se refiere a la necesidad de reducir la brecha de información respecto de las evoluciones futuras; en tal sentido, el uso de escenarios puede ser útil para estimar los cambios en el tiempo y señalar los posibles obstáculos para la adopción de estas innovaciones. El tercer problema consiste en identificar las barreras que existen para la investigación y adopción de estas tecnologías por parte de las empresas.

3. El desarrollo de la industria de la biotecnología y de sus aplicaciones en América Latina y el Caribe

En la región, se ha identificado un mínimo de 430 empresas dedicadas, de manera total o parcial, al desarrollo de la biotecnología y sus aplicaciones. Mientras hay algunas aplicaciones de la biología tradicional a la industria y medio ambiente y se han producido importantes avances en materia de salud humana y animal, el grueso de la actividad se orienta al sector agrícola. La industria más avanzada, con mayor número de empresas y más diversificada corresponde a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y México. Asimismo, existen en la región dos grandes concentraciones (*clusters*) biotecnológicas: BioMinas, en Brasil, y Polo del Oeste, Cuba (Verástegui, 2003).

La capacidad de investigación biotecnológica de América Latina y el Caribe, aunque concentrada en unos pocos países, es significativa y abarca un conjunto amplio de actividades. Si bien no se dispone de estudios exhaustivos, un estudio reciente (Isnar, 2001) permite trazar un mapa institucional con algunas mediciones de la capacidad de investigación disponible que registra un total de 85 entidades. La mayor parte de la investigación y desarrollo en biotecnología se lleva a cabo en universidades públicas (44%), en centros públicos de investigación y desarrollo (26%) y en las empresas privadas (20%). A su vez, la concentración por países es muy alta, ya que Colombia, Brasil y Argentina reúnen dos tercios de las instituciones que operan en la región, aunque vale destacar que el estudio de Isnar no incluye a México ni a Cuba.

En abierto contraste con lo que ocurre en los países desarrollados, los gastos en investigación y desarrollo son exiguos (cuadro 4.6). Según las cifras de Isnar el gasto más elevado corresponde a Colombia, aunque cabe señalar que la cifra indicada incluye parcialmente el aporte del Centro Internacional de Agricultura Tropical, que invirtió 1,6 millones de dólares en 1999. Le siguen Brasil Argentina, Chile y Perú, aunque en este último caso el gasto realizado corresponde casi enteramente a otra organización internacional, el Centro Internacional de la Papa⁷. Dos países de menor tamaño relativo, Costa Rica y Cuba, realizan importantes inversiones en la investigación sobre biotecnología, aunque en el caso del segundo no se dispone de la información pertinente. México es otro de los países con un importante nivel de gasto en esta materia, del mismo orden de magnitud que Argentina y Brasil (Falconi, 1999).

Cuadro 4.6
RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS PARA LA INVESTIGACIÓN
Y EL DESARROLLO EN BIOTECNOLOGÍA EN ALGUNOS
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1999
 (En miles de dólares y número de científicos)

País	Recursos financieros		Número de científicos			
	Total	Por institución	Doctorado	Maestría	Licenciado	Total
Argentina	2. 945	226,5	56	57	144	257
Brasil	3. 363	210,2	150	102	183	435
Chile	2. 155	307,8	35	22	36	93
Colombia	5. 809	263,0	44	55	152	251
Costa Rica	453	113,3	8	9	12	29
Ecuador	160	113,3	1	2	6	9
Guatemala	56	27,8	1	3	6	10
México	...	...	127	49	62	238
Perú	1. 496	13,1	10	5	19	34
Venezuela	214	35,7	18	11	13	42
Total	16. 651	-	323	268	571	1. 398

Fuente: Isnar (2001) y Falconi (1999) para México.

Brasil congrega el mayor número de científicos en la región dedicados a la biotecnología, seguido de Argentina, Colombia y México. Asimismo, Brasil tiene las cifras más altas de personal con doctorados y maestrías. Colombia tiene la mayor proporción de científicos con doctorado. En general, el nivel académico concuerda

7. En el caso de Brasil, la estimación es muy conservadora, ya que sólo la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria gastó 14 millones de dólares en investigación biotecnológica y la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo gastó al menos 15 millones de dólares en el período 1998-2000 en investigación biotecnológica (Ávila y otros, 2001).

con el nivel de desarrollo científico de países como Costa Rica, Perú y Venezuela, y es particularmente bajo en Ecuador y Guatemala, países en los cuales dos tercios del personal científico tiene sólo nivel académico de licenciatura.

La orientación de la investigación que se lleva a cabo en los países de la región se presenta en el cuadro 4.7. Destacan nítidamente las aplicaciones a la producción vegetal (27%), a los recursos genéticos (25%) y a la sanidad vegetal (25%). Asimismo, el interés combinado por la producción y sanidad animal, que alcanza un 16%, revela la importancia de la ganadería en varios países de la región. En cambio, la orientación hacia las aplicaciones a la salud humana y a la producción alimenticia (5%), al igual que las destinadas a las aplicaciones energéticas y de otro tipo de industrias (2,3%), demuestra que sólo existe una demanda incipiente de innovación en estos sectores.

Cuadro 4.7
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN EN BIOTECNOLOGÍA EN ALGUNOS
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Objetivos								Total
	PV	SV	PA	SA	RG	AF	GE	IN	
Argentina	26	20	10	23	22	-	1	-	102
Brasil	16	30	15	2	23	8	2	3	99
Chile	20	15	3	4	24	1	-	4	71
Colombia	39	35	4	14	21	10	-	4	127
Costa Rica	12				14	2	-	-	28
Ecuador	2	3	3	2	9	-	-	1	20
Guatemala	2	5	-	-	-	2	-	-	9
Paraguay	2	1	-	-	-	-	-	-	3
Perú	7	8	-	-	2	1	-	-	18
Venezuela	12	9	-	-	9	-	-	-	30
Total	138	126	35	45	124	24	3	12	507

Fuente: Isnar, 2001.

Nota: PV (producción vegetal: cultivo de plantas, clonación y otros); SV (sanidad vegetal: protección, enfermedades, diagnóstico y otros); PA (producción animal: reproducción, productividad y otros); SA (sanidad animal: vacunas, diagnóstico y otros); RG (recursos genéticos: caracterización, variabilidad y otros); AF (necesidades alimenticias y farmacéuticas: nutrición, fármacos, enzimas y otros); GE (genómica), e IN (fines energéticos e industriales).

Si bien casi todos los países de la región orientan sus actividades de investigación hacia todas las categorías indicadas, existe una cierta especialización de cada uno de ellos. Por ejemplo, Argentina privilegia los cereales y semillas oleaginosas y los bovinos. Brasil pone énfasis en la horticultura, las legumbres y el ganado bovino, mientras que Chile lo hace en hortalizas, legumbres, frutas y silvicultura. En Colombia existe una distribución más amplia, pero con atención preferente hacia los cultivos industriales.

La distribución institucional de uno de los tipos de investigación biotecnológica más aplicada (ensayos de campo de variedades genéticamente modificadas) está dominada por el sector privado y, en particular, por las empresas transnacionales de insumos agrícolas. En efecto, el grueso de los ensayos en Argentina (78,2%), Brasil (52,4) y México (86,9) se han llevado a cabo en dichas empresas. También las empresas nacionales de insumos agrícolas han tenido una participación significativa, mayor en Brasil (23,1%) y Argentina (17,4) que en México (4,1%). En Brasil, las empresas locales en las industrias del papel y del procesamiento de alimentos han llevado a cabo ensayos de campo (4,8%). Los organismos públicos de investigación realizaron tan solo el 9% de los ensayos en el conjunto de los tres países mencionados (Trigo y otros, 2002).

Muchas de las capacidades mencionadas han evolucionado en el marco de programas de desarrollo científico instrumentados a nivel internacional, regional y nacional. En el primer caso, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han contribuido al financiamiento de estos programas, al igual que varios organismos internacionales de cooperación técnica reunidos en el Programa Regional de Biotecnología de las Naciones Unidas (PNUD, Unesco y Onudi), el Programa Regional de Biotecnología para América Latina y el Caribe (Biolac) de la Onudi y la Red de Cooperación Técnica sobre Biotecnología Vegetal (Redbio) de la FAO. El Banco Mundial, con el auspicio de la FAO y el PNUD, apoyó la creación del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (Cgiar) que ha desarrollado una amplia red de colaboración entre institutos públicos y privados de investigación de los países desarrollados y en desarrollo. El Cgiar tiene tres centros localizados en la región: el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (Cimmyt) en México, D.F., México; el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Cali, Colombia, y el Centro Internacional de la Papa (CIP) en Lima, Perú. Asimismo, el gobierno de Canadá ha impulsado la iniciativa CamBioTec, orientada a promover la normativa sobre bioseguridad, la información pública y el establecimiento de vínculos entre las capacidades de investigación y las empresas de América Latina y Canadá.

En el plano subregional existen varios programas diseñados para cooperar en la investigación en temas de interés común para los países participantes, compartir información y transferir tecnologías. El más importante de estos programas es el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (Cabbio), que funciona desde 1985 y que ha financiado más de 70 proyectos. Otra de estas iniciativas es el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario del Cono Sur (Procisur), que reúne a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y ha desarrollado una agenda regional para la investigación en biotecnología. En América Central, los Centros de Investigación Agrícola Internacional han desarrollado una amplia red de colaboración entre instituciones nacionales de investigación e institutos avanzados y empresas de los países desarrollados.

En términos de los programas nacionales de biotecnología, los mayores avances se registran en Cuba, Brasil y Argentina. Otros países (Chile, Colombia, Costa Rica y Venezuela) han iniciado recientemente la instrumentación de sus programas nacionales, mientras que el de Uruguay se encuentra en fase de diseño⁸. A pesar de algunos logros importantes el panorama global de la región en materia de investigación y aplicaciones de la biotecnología es todavía incipiente⁹. La capacidad científica se concentra en los países más grandes de la región y exhibe insuficiente articulación con las aplicaciones. A su vez, el resto de los países cuenta con escasas capacidades tanto en el ámbito científico como en el de sus aplicaciones. El potencial de las empresas privadas nacionales es también promisorio en los países más grandes, pero reducido en el resto.

Por otra parte, vale destacar algunas dimensiones críticas del ámbito institucional, en particular las regulaciones sobre bioseguridad, las normas de propiedad intelectual y la infraestructura para la difusión tecnológica. En materia de regulación sobre bioseguridad, la región adolece de una debilidad extrema. Únicamente unos pocos países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y México) cuentan con sistemas operativos. Un segundo grupo de países (Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay) dispone de estructuras de regulación parciales o sólo recientes. El resto de los países de la región carece por completo de mecanismos formales en la materia (Trigo y otros, 2002).

La situación de los países de América Latina y el Caribe en lo referente a los marcos que regulan los derechos de propiedad intelectual es también precaria. En parte ello se debe a que se trata de cuestiones relativamente nuevas, bastante complejas y cuyos términos y demás condiciones están en evolución (Salazar y otros, 2000). Casi todos los países de Centroamérica y del Caribe no cuentan con sistema formal alguno de cobertura de los derechos de propiedad. El resto de los países de la región dispone de algunas regulaciones en la materia, pero cuya cobertura no siempre es clara, sobre todo en materia de descubrimientos y procesos biológicos. En cambio, la protección de las variedades vegetales es mayor debido a que tiene un historial más prolongado en la región (*véase* la sección siguiente). En Argentina, Chile y Uruguay existe legislación desde hace más de 20 años, aunque recién entró plenamente en vigor a mediados de los años ochenta. Desde entonces México, los países de la Comunidad Andina y Brasil también han adoptado leyes al respecto (Isnar, 2001). La definición de políticas institucionales y la formación de especialistas en el manejo de

8. Véase una reseña de estos programas nacionales en Trigo y otros (2002).

9. El programa sobre genomas de São Paulo, Brasil, ha obtenido los éxitos más divulgados en investigación tecnológica básica. A su vez, la región concentra alrededor del 20% de todos los ensayos de organismos genéticamente modificados que se llevaron a cabo en el mundo entre 1987 y 2000, aunque sólo tres países (Argentina, Brasil y México) concentran el 84% de los ensayos realizados en la región (Trigo y otros, 2002).

los derechos de propiedad intelectual son iniciativas mínimas y comunes para la mayoría de los países. Incluso, la posibilidad de aprovechar importantes economías de escala justifica encarar iniciativas regionales o subregionales para la construcción de dichas capacidades.

Por último, vale resaltar que las capacidades de investigación y desarrollo son insuficientes por sí solas para aprovechar los beneficios potenciales que ofrece la biotecnología. También es necesario desarrollar prototipos y extrapolarlos a la escala de producción y comercialización industrial. Los mecanismos de difusión tecnológica demandan la existencia de mercados activos sobre los que puedan enfocarse la política pública y los instrumentos de promoción. Según los datos del Isnar (2001), alrededor de 35 empresas en Argentina, 45 en Brasil, 30 en Chile y 25 en México están involucradas en actividades de producción o servicios en el área de la tecnología. En términos generales, el cultivo de tejidos y las aplicaciones de micropropagación son las tecnologías más difundidas. También existen experiencias importantes en productos de sanidad vegetal y animal, pero no en las tecnologías más avanzadas. Así, la debilidad del sector privado en estas materias aparece como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la infraestructura de difusión tecnológica.

V. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

En el curso de las últimas dos décadas, el debate internacional sobre la propiedad intelectual ha estado determinado en gran medida por la situación de la economía estadounidense. Debido a la pérdida relativa de competitividad internacional de dicha economía en los años setenta, un considerable número de empresas farmacéuticas, electrónicas y del espectáculo presionaron al Departamento de Comercio para que incluyera más firmemente en su agenda multilateral y en las negociaciones bilaterales la legislación sobre patentes de invención y otras formas de propiedad intelectual, con el fin de aumentar el grado de protección que otorgan a los titulares de los derechos correspondientes. Tras esta visión yace la idea de que los resultados de la investigación se transmiten demasiado rápido hacia firmas competidoras de otros países y que el sistema de patentes no otorga suficiente protección a las empresas estadounidenses, que gastan en crear nuevas tecnologías. Es en dicho contexto que se suceden dos cambios legislativos importantes en Estados Unidos: la enmienda de la Ley de Patentes y Marcas de 1980, más conocida como la Ley Bayh-Dole, y la Ley de Mejoramiento de los Tribunales Federales de 1982 (Coriat y Orsi, 2001; Abarza y Katz, 2002; Slaughter y Rhoades, 1996). Esos cambios autorizan a instituciones públicas de investigación y desarrollo (especialmente universidades) a patentar los resultados de sus investigaciones y a explotarlos por vía de emprendimientos conjuntos (*joint ventures*) con empresas privadas, o a través de la creación de compañías nuevas (*start-ups*) originadas en grupos académicos e investigadores universitarios. Si-

multáneamente se produjeron importantes descubrimientos en el campo de la genética humana, la informática y las ciencias de la computación en centros académicos, que en esos años lograron avances de gran significación a partir de fondos públicos de investigación y desarrollo (Mowery y otros, 1999).

El patentamiento privado de dichos descubrimientos y la constitución de firmas de base científica para su explotación comercial permiten explicar por qué creció significativamente el registro anual de patentes en la economía estadounidense desde la década de 1980, y por qué se revitalizó la posición competitiva de este país en muchos mercados de alta tecnología en los años noventa. También contribuyó a esa evolución el cambio que experimentaron en dicho país los requisitos para el otorgamiento de una patente de invención. En efecto, a partir de una regulación de 1982 se reducen las exigencias de novedad requeridas para otorgar una patente y gradualmente comienza a aceptarse la prueba de éxito comercial como razón suficiente.

En consecuencia, la solicitud y el otorgamiento de patentes de residentes y extranjeros en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos aumentó significativamente (véase el cuadro 4.8). Al mismo tiempo, dicha oficina cobró creciente importancia como centro global en la actividad de patentamiento, ya que la mayoría de los países, empresas e instituciones quieren ver reconocidas sus invenciones y descubrimientos en esa instancia. En cuanto a los sectores de actividad más dinámicos según el número de patentes obtenidas en la oficina estadounidense, se observa inequívocamente el enorme crecimiento experimentado en los sectores de microbiología molecular, drogas, materias primas para la industria farmacéutica, transistores y otros elementos electrónicos (véase el gráfico 4.4).

1. La homogenización normativa de la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual

Dentro del marco anterior, los países de menor desarrollo relativo experimentaron una fuerte presión internacional para cambiar su legislación sobre patentes de invención. El resultado final de este proceso fue el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Ronda Uruguay, que a partir de 1993 estableció estándares mínimos para la regulación de la propiedad intelectual en los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El contenido normativo de los acuerdos y el ambiente de generalizada aceptación de las estrategias de liberalización comercial modificaron y afectaron profundamente el régimen de incentivos que había prevalecido hasta el momento.

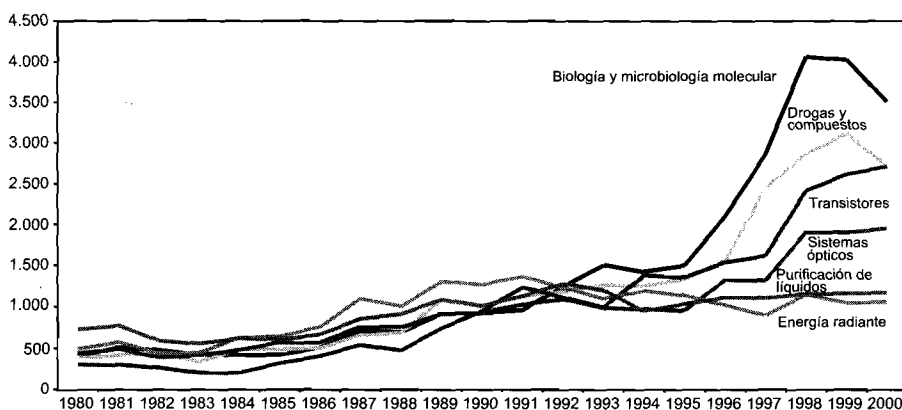
Aparte de establecerse estándares mínimos, en virtud de ese Acuerdo se amplió el número de productos o sectores sujetos a patentes (incluidos, por ejemplo, los productos farmacéuticos, cuando antes sólo se permitía que se patentaran los procesos farmacéuticos) y se autorizó que la importación del producto patentado se considera-

Cuadro 4.8
ESTADOS UNIDOS: PATENTES OBTENIDAS POR PAÍSES

	Clasificación 2000	Pre 1987	1987	1990	1995	2000	Total
Total		1.559.118	82.952	90.364	101.419	154.497	3.081.418
Origen Estados Unidos		1.047.922	43.520	47.390	55.739	85.072	1.870.059
Origen extranjero		511.196	39.432	42.974	45.680	72.425	1.211.359
Japón	1	131.465	16.557	19.525	21.764	31.296	452.737
Alemania	2	122.423	7.884	7.614	6.600	10.324	231.330
Reino Unido	3	62.376	2.775	2.789	2.478	3.667	101.680
Francia	4	46.050	2.874	2.886	2.821	3.819	89.218
Canadá	5	26.102	1.594	1.859	2.104	3.419	57.290
Suiza	6	27.404	1.374	1.284	1.056	1.322	44.635
Italia	7	16.044	1.183	1.259	1.078	1.714	34.146
Taiwan	10	950	343	732	1.620	4.667	24.646
Corea del Sur	11	259	84	225	1.161	3.314	18.169
Israel	15	2.069	245	299	384	783	8.161
México	24	1.253	49	32	40	76	1.907
Brasil	28	453	34	41	63	98	1.263
Argentina	32	504	18	17	31	54	904
Venezuela	36	197	24	20	29	27	557

Fuente: Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos.

Gráfico 4.4
ESTADOS UNIDOS: NÚMERO DE PATENTES OBTENIDAS POR LOS PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD



Fuente: César Morales, "Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos", documento presentado en el Seminario "Organismos genéticamente modificados: su impacto en la agricultura de América Latina" (Ternas de Cauquenes, 20 al 22 de noviembre), 2001, y sobre la base de datos de la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos.

ra “explotación suficiente” de una patente, rasgo que con anterioridad generalmente no se admitía en los códigos nacionales.

Los múltiples estudios que se han hecho a lo largo de los años sobre las ventajas y desventajas del sistema de patentes en los países desarrollados no han logrado demostrar fehacientemente que esta institución tenga efectos positivos o negativos de largo plazo¹⁰. Para los países en desarrollo, el balance neto es aun menos claro. En este sentido, el Acuerdo sobre los ADPIC representó un costo, al elevar el precio de los productos y las tecnologías patentadas, tal como lo ha señalado recientemente el Banco Mundial (Banco Mundial, 2002, Cepal, 2002a). Además, dicha protección puede frenar los procesos nacionales de aprendizaje y reducción de la brecha tecnológica que los separa de los países industrializados, al bloquear procesos —de imitación e ingeniería inversa (*reverse engineering*)— que fueron frecuentes en los países en desarrollo y aun en las economías hoy industrializadas de desarrollo tardío. Así pues, los costos se ven agravados cuando el registro de propiedad no está acompañado del uso efectivo de la tecnología en el país que concede la protección y la patente sirve apenas para reducir la competencia. El manejo de la propiedad intelectual es, por otra parte, un tema complejo y costoso. Requiere competencias legales, técnicas y administrativas, que por lo general escasean en los países en desarrollo. Esto también limita sus beneficios potenciales.

Tales inconvenientes deben contrapesarse con los beneficios que la protección de la propiedad intelectual puede brindar a los países en desarrollo, especialmente a los de ingreso medio, que son una gran mayoría en la región. Aparte de proteger los resultados de sus actividades de investigación y desarrollo, que deberían incrementarse en el marco de estrategias de competitividad sistémica, es esencial para el desarrollo de ciertos mercados como, por ejemplo, aquellos en los que la protección de las marcas y (en algunos casos) las denominaciones de origen son importantes, o en los mercados de servicios de cine y televisión, o en los de programas de computación. En muchos de estos casos, la protección es particularmente valiosa en el comercio intrarregional. Otros beneficios, en especial aquellos que asocian la protección o propiedad intelectual con la atracción de inversión extranjera directa, sólo son válidos cuando el inversionista hace uso efectivo de la tecnología en el país receptor.

10. En tal sentido, uno de los primeros y más exhaustivos de dichos estudios, el de Fritz Machlup, realizado en 1950, concluye: “Si uno no está en condiciones de afirmar que un sistema es bueno o malo en su totalidad, lo mejor que puede hacer es recomendar seguir viviendo con él si es que ya lo ha hecho durante mucho tiempo, o alternatively recomendar no adoptarlo si aún no lo ha hecho. Si no hubiéramos tenido un sistema de patentes hubiera sido irresponsable recomendar que instituyéramos uno sobre la base de lo que hoy sabemos acerca de sus consecuencias. Pero, dado que hemos mantenido un sistema de patentes durante tantos años, sería irresponsable recomendar su abolición”. Y agrega: “Esta conclusión está referida a Estados Unidos y ciertamente carece de sentido en el caso de un país pequeño o en el caso de un país menos industrializado, en el que seguramente los argumentos habrán de tener un peso relativo diferente y pueden, en consecuencia, sugerir una conclusión diferente” (p. 79).

2. El desempeño latinoamericano en la actividad de patentamiento

De acuerdo con la información de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), América Latina y el Caribe muestra una tendencia y un patrón de patentamiento muy distinto del que prevalece en los países desarrollados y los de reciente industrialización de Asia suroriental (*véase* el cuadro 4.8). En éstos, el flujo de patentes concedidas a los residentes ha tendido a crecer en medida igual o superior a las de los no residentes. Por el contrario, en América Latina y el Caribe el número de patentes solicitadas por los últimos crece mucho más que las solicitadas por los primeros. Dicha tendencia está asociada a la utilización de las patentes por parte de las empresas extranjeras para comercializar e importar sus productos, lo que en muchos casos va en detrimento del desarrollo de la producción y las capacidades tecnológicas locales (Aboites y Cimoli, 2001).

Con relación a la actividad de patentamiento en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos, donde hoy se registra el flujo de patentamiento más elevado a escala mundial, el conjunto de los países de América Latina y el Caribe llega sólo a la quinta parte del número de patentes solicitadas sólo por Corea. Se observa también una divergencia en la estructura de las solicitudes de patentes. Las de la región se concentran en la mecánica y química, mientras que en las economías industrializadas y de reciente industrialización se observa un número mucho mayor de solicitudes de las asociadas a las tecnologías de telecomunicaciones, electrónica y biotecnología.

Distinta es la posición relativa de América Latina en el patentamiento de plantas. Los avances en investigaciones e ingeniería genéticas han ocasionado un significativo incremento en la solicitud de estas patentes, que se pueden otorgar a procesos y a productos tales como nuevas variedades de plantas híbridas, plantas transgénicas o procesos para dotarlas de características deseadas. Las patentes de plantas solicitadas a la OMPI muestran una creciente presencia de América Latina (Morales, 2001), que en los últimos años llegó a representar más del 10% del total mundial (*véase* el cuadro 4.9). Además, se ha venido incrementando también el número de países de la región que solicitan y obtienen patentes de plantas. En 1994 sólo aparecían Argentina y Chile, mientras que en 1999 ya se habían agregado Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay y Perú.

Cabe destacar, sin embargo, que, a pesar de los acuerdos alcanzados, subsisten importantes diferencias entre los países miembros de la OMC, e incluso entre los países desarrollados, respecto del tipo de protección de la propiedad intelectual que es más apropiado para las plantas, los animales y los procesos requeridos para producirlos. Así por ejemplo, los países europeos que son miembros del Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales no reconocen las patentes de variedades vegetales. Para salvar esta situación, en el Acuerdo sobre los ADPIC se reconoció la potestad de los países de excluir del régimen de patentes a plantas y

Cuadro 4.9
SOLICITUDES Y CONCESIONES DE PATENTES DE PLANTAS
ATENDIDAS POR LA OMPI
(OMPI: Patentes sobre plantas)

Año	Solicitudes			Concesiones de patentes			Países/agrupaciones
	Resi- dentes	No resi- dentes	Total	Resi- dentes	No resi- dentes	Total	
1994	120	260	380	104	108	212	América Latina (Argentina y Chile)
	507	247	754	484	223	707	Estados Unidos
	678	279	957	336	83	419	Japón
	3.003	2.532	5.535	2.348	2.341	4.804	Unión Europea
1995	154	110	264	62	99	161	América Latina (Argentina, Chile, Uruguay)
	232	220	452	201	186	387	Estados Unidos
	766	213	979	507	91	598	Japón
	2.258	1.163	3.241	2.081	1.855	3.936	Unión Europea
1996	105	664	749	72	50	122	América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay)
	677	374	1.051	362	192	554	Estados Unidos
	736	203	939	426	51	477	Japón
	2.089	816	2.905	1.859	1.366	3.448	Unión Europea
1997	183	307	490	108	253	361	América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú)
	609	412	1.021	397	184	581	Estados Unidos
	818	236	1.054	559	159	718	Japón
	2.062	638	2.700	1.793	639	2.432	Unión Europea
1998	139	491	630	87	371	458	América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay)
	7	4	11	9	14	23	Estados Unidos
	793	241	1.034	869	148	1.017	Japón
	2.001	606	2.607	1.611	565	2.176	Unión Europea
1999	219	338	557	140	235	375	América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú)
	829	472	1.293	399	228	627	Estados Unidos
	649	118	767	456	148	604	Japón
	1.899	622	2.521	1.263	511	1.774	Unión Europea

Fuente: César Morales, "Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos", documento presentado en el Seminario "Organismos genéticamente modificados: su impacto en la agricultura de América Latina" (Ternas de Cauquenes, 20 al 22 de noviembre), 2001, y sobre la base de datos de la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos.

animales que no sean microorganismos, y a procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales. De todas formas, los países deberán tomar las medidas necesarias para la protección de variedades vegetales, ya sea mediante patentes, obtenciones vegetales o la combinación de ambas posibilidades.

VI. POLÍTICAS PARA FACILITAR LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y TECNOLÓGICA

Como se señala en el capítulo 1, un componente esencial de las estrategias nacionales ante la globalización es una estrategia activa dirigida a crear, ampliar y mantener la competitividad sistémica. Para ello, esa estrategia debe articular la promoción del desarrollo de capacidades tecnológicas, el apoyo a la transformación de las estructuras productivas, el desarrollo de encadenamientos productivos y la construcción de una infraestructura de calidad.

1. El fortalecimiento de los sistemas de innovación: estrategias y políticas activas

En la medida en que el sistema nacional de innovación es el entorno clave en que las empresas adquieren y desarrollan sus capacidades tecnológicas, su fortaleza, densidad y dinamismo son condiciones necesarias para el desarrollo tecnológico, para su difusión, para el continuo aumento de la productividad y para mantener la competitividad internacional. Por consiguiente, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación pasa a ser uno de los objetivos principales de una política de competitividad sistémica.

Tanto el sector público como las empresas privadas están llamados a jugar papeles clave en el fortalecimiento del sistema de innovación. Las empresas productoras de bienes y servicios deben necesariamente profundizar su compromiso con el desarrollo de nuevas tecnologías, financiando y realizando tareas de investigación y desarrollo posteriores a la investigación básica y aplicada, pero el sector público es el que debe asegurar niveles adecuados de investigación básica. A su vez, los esfuerzos del sector público deben visualizarse como complemento y ámbito de generación de externalidades para las tareas de investigación que, paralelamente, debe realizar el sector privado. El Estado debe promover, orientar y articular las actividades innovadoras y los vínculos entre el aparato universitario de ciencia y tecnología, la banca de fomento, los laboratorios públicos y privados de investigación y desarrollo y el sector productivo. Para tal fin, debe operar como agente central de selección y gestación de proyectos tecnológicos de interés nacional que sólo pueden resultar atractivos para el sector privado una vez que la incertidumbre inicial y los problemas de inapropiabilidad de beneficios hayan sido resueltos por la intervención pública.

Las fallas de los mercados en los sistemas de innovación de los países en desarrollo aparentemente son más marcadas y comunes, en comparación con los países tecnológicamente avanzados. La política pública debe incluir medidas y programas, formulados en asociación con el sector privado, para resolver las fallas de mercado en los ámbitos del financiamiento de largo plazo de proyectos innovadores, de acumu-

lación de capacidades tecnológicas, del acceso a conocimientos tecnológicos y de gestión empresarial y de la formación de recursos humanos calificados. Asimismo, la política pública debe arbitrar los medios para inducir el desarrollo de instituciones, sinergias y complementariedades estratégicas al interior del sistema productivo.

Por otro lado, dada la importancia de las externalidades, complementariedades y sinergias que caracterizan a los sistemas de innovación, los esfuerzos para fortalecerlos deben ser parte integral de la estrategia de competitividad y desarrollo tecnológico y no meramente programas aislados. La articulación de las políticas horizontales, sectoriales y regionales de innovación con las políticas de competitividad, en torno a esa visión estratégica, debe ser la tarea de una agencia especializada reconocida dentro del ordenamiento institucional.

Una combinación razonable de horizontalidad y selectividad deberá ser parte de la política pública en esta materia. Dicha combinación puede instrumentarse a través de incentivos genéricos al gasto en actividades de innovación de las empresas privadas, como las deducciones tributarias o el financiamiento preferencial de la investigación y desarrollo, y de incentivos específicos, como la cofinanciación o el subsidio de proyectos tecnológicos, los programas de riesgo compartido para el diseño de nuevas tecnologías, los sistemas de concurso abierto para acceder a incentivos fiscales a la investigación y desarrollo y las licitaciones para desarrollar programas tecnológicos sectoriales. Se trata de aprovechar sinergias y complementariedades que ya existen en las sociedades y en los aparatos científico-tecnológicos nacionales, pero también de inducir, con cierta dosis de intencionalidad, la creación de ventajas comparativas dinámicas en sectores cercanos y complementarios al actual patrón de especialización productiva. La tendencia contemporánea a comercializar un producto complejo, que integra desde el bien o servicio hasta la atención al usuario en la fase de posventa, abre una amplia gama de posibilidades de enriquecimiento de la composición del producto ofrecida a los mercados externos, profundizando el valor agregado nacional y la incorporación de actividades locales de ingeniería.

Sin duda es importante contar con tecnologías de clase mundial en los sectores de exportación, avanzar hacia cadenas productivas nacionales y regionales más nutridas y sofisticadas en campos de excelencia nacional, e impulsar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas creando nuevos productos y procesos productivos. Pero también es crucial mejorar la productividad media de la economía, sumamente rezagada en América Latina y el Caribe en comparación con la de los países desarrollados. La digitalización de los procesos productivos y una rápida y adecuada transición hacia la era de la producción informatizada aparece aquí como una necesidad urgente de la región para que ésta aproveche la nueva ventana de oportunidades que ofrece el mundo de las TIC. Lo mismo ocurre en el campo de las biotecnologías, que permitirían una explotación racional y ambientalmente sustentable de los recursos naturales que hoy forman parte sustancial del patrón de ventajas comparativas con que operan muchos de los países de la región.

Esta estrategia debe incluir explícitamente el papel que les corresponde en ella a las empresas transnacionales. En América Latina y el Caribe, las políticas en esta materia han estado centradas en atraer inversión extranjera de manera indiscriminada y, con frecuencia, como un simple medio para la obtención de financiamiento externo. Sin embargo, no todas las empresas transnacionales han tenido el mismo impacto sobre el crecimiento y el desarrollo tecnológico. Hay pocos ejemplos entre los países de la región de políticas de inversiones extranjeras integradas en una estrategia de desarrollo orientada a mejorar la competitividad. Esto contrasta con notables ejemplos de tales estrategias a nivel mundial, entre los que se destacan Irlanda y Singapur. En ausencia de tales estrategias, las empresas transnacionales tienden a priorizar las ventajas comparativas estáticas del país.

Parte del esfuerzo colectivo por desarrollar capacidades tecnológicas que sirvan de base a una sostenida competitividad sistémica consiste en aumentar significativamente el gasto en tareas de investigación y desarrollo y difusión de tecnología, y en crear incentivos que estimulen el gasto privado en esta materia. El contraste entre la prioridad que asignan a estos temas los países industrializados y los de la región es marcado. En porcentajes del PIB, aquellos destinan casi cinco veces lo que estos últimos a las tareas de creación de nuevos conocimientos tecnológicos. Esto representa un rezago preocupante, que se debería ir corrigiendo gradualmente. Ello es aún más evidente si se observan los regímenes de apoyo que los países desarrollados emplean para inducir la creación de nuevas empresas de alta base tecnológica.

Junto con aumentar el gasto global en investigación y desarrollo, el sector público debería incentivar específicamente el afianzamiento de disciplinas básicas asociadas a la explotación sostenible de los recursos naturales disponibles en la región. Campos como la biología molecular y las biotecnologías, la genética animal y vegetal, las ciencias del mar, la mineralogía y la climatología, adquieren prioridad en este sentido y deberían pensarse como complementos indispensables del actual patrón de especialización productiva de la región.

2. Políticas para acelerar el avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Algunos países en desarrollo han basado su estrategia de incorporación de las TIC en el desarrollo de una industria competitiva de producción de equipos de computación e instalaciones telefónicas. Si bien esta estrategia brinda un sector de actividad económica de rápido crecimiento y agrega capacidades tecnológicas, no garantiza un acelerado proceso de digitalización (Cepal, 2003a). En todo caso, como ha señalado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la clave para aprovechar los beneficios de las TIC es concentrarse en políticas para fomentar su uso, más que en su producción (OCDE, 2001b).

Los países de América Latina y el Caribe deben seguir estrategias orientadas al uso de las TIC como facilitadoras de un proceso amplio de desarrollo económico y competitividad sistémica. La organización de la producción se digitaliza a fin de ganar productividad, principalmente a través de reducciones de costos y canales de venta más amplios que permiten el logro de economías de escala. Esto implica una reorganización institucional, cuyo objetivo primordial es conducir las prácticas comerciales a la era digital. Con la incorporación de las TIC en las industrias existentes se procura obtener ventajas competitivas; allí es donde la brecha en la utilización de las TIC pasa a ocupar un lugar central.

A diferencia de las economías más desarrolladas, la digitalización en América Latina y el Caribe no constituye aún un determinante decisivo de la competitividad, lo que se debe principalmente a la falta de escala. El proceso de digitalización no es un proceso individual. Los modelos en red sólo tienen sentido si cuentan con una masa crítica de participantes, ya que los beneficios de incorporarse son mayores cuando la red abarca más suscriptores. Cuando se alcanza una masa crítica, las externalidades de la red aceleran el proceso de adaptación, provocando un efecto de arrastre, el que además obliga a los rezagados a digitalizarse o retirarse del mercado¹¹.

Es preciso aplicar el “principio de las necesidades conjuntas” a fin de acelerar la transición. Para ello hay que concentrarse especialmente en crear conciencia respecto de las oportunidades digitales, fortalecer las capacidades humanas, obtener financiamiento para este fin, adaptar el entorno regulatorio y, por cierto, facilitar el tan mentado acceso a la red (Hilbert, 2001).

Los rápidos cambios que experimentan las TIC y el paradigma que van configurando desplazan los desafíos y las oportunidades para los países en desarrollo. Con la misma celeridad con que la Internet –como es conocida actualmente– se desarrolló, así continúa cambiando su apariencia y características. La tendencia general lleva a una convergencia de todos los tipos diferentes de TIC hacia una fusión en la red de redes. La integración gradual de los servicios de datos en la telefonía móvil (2G y 3G), así como los adelantos en materia de “voz” a través del Protocolo de Internet (VoIP), la evolución hacia la televisión digital o el uso de la red eléctrica para enviar datos (*powerline*) son pruebas incipientes y muy promisorias para la región. La convergencia de las TIC está formando un nuevo tipo de la Internet, que complementa la funcionalidad del “sistema nervioso digital” (Gates, 1999).

Pero el ámbito en que realmente hay que avanzar es en la amplia difusión de las prácticas digitales, lo que exige una drástica reorganización del empleo de los recur-

11. Las externalidades de la red surgen para un producto para el cual la utilidad que deriva un usuario del consumo de un bien aumenta de acuerdo con el número de los demás agentes que consumen tal bien (Arthur, 1989).

sos humanos. En materia de uso e integración de las prácticas digitales en los procesos económicos, la región aún está muy rezagada. Sería conveniente aplicar incentivos de tipo fiscal, así como medidas directas de intervención pública que favorezcan la conectividad, a fin de acelerar los ritmos de difusión.

Por otro lado, la transición a la era digital no debe pensarse exclusivamente como un fenómeno relacionado con la producción de bienes. Los posibles beneficios que la transición hacia la era digital promete en áreas como e-salud, e-educación o e-gobierno son inmensos. Por ejemplo, la digitalización de la educación y el acceso a mensajes y contenidos pedagógicos en los establecimientos escolares (Schnettler, 2001); la difusión de prácticas de diagnóstico y tratamiento de enfermedades, de formación de personal médico y paramédico a distancia (Rodríguez, 2001), y el establecimiento de vínculos entre la administración pública y los ciudadanos (Orrego, 2001). Todas estas áreas ofrecen enormes posibilidades hacia el futuro.

Además, para favorecer una mayor equidad en la transición hacia la sociedad de la información, se requieren medidas de diverso tipo. Por un lado, aquellas destinadas a prestar servicios de telecomunicaciones a menores costos y de fácil acceso a las redes digitales y, por otro, las que apuntan a facilitar el acceso a la infraestructura computacional. Es preciso hacer hincapié en asegurar el acceso universal, que consiste en impedir la creación de nuevas formas de exclusión económica y social (la “brecha digital interna”), pero también en acelerar la creación de la masa necesaria para que la organización digital de la producción sea rentable. El concepto de digitalización no se limita a la Internet. Es preciso encontrar alternativas de acceso de bajo costo a fin de conectar masivamente a la población de América Latina y el Caribe. Una política consistente con esta meta, que ya se ha puesto en marcha en varios países de la región, es la de establecer terminales de Internet en escuelas, centros comunitarios y lugares públicos.

De particular importancia para el desarrollo productivo, la competitividad sistémica y la generación de empleo productivo es la incorporación de las pequeñas y medianas empresas a la era digital, en grado suficiente para que puedan participar en redes internacionalmente competitivas. Todavía son muy escasos los programas de masificación del uso de la computación en la gestión de estas empresas y de la Internet en su gestión tecnológica y comercial. En particular, tales programas pueden operar mediante redes asociativas especializadas que les permitan a las empresas participantes acceder a información sobre tecnología, servicios técnicos, crédito y mercados, así como a los instrumentos públicos que se han creado para asistirlos en estas áreas (Cepal, 2000a).

Por otro lado, para generar un mayor volumen de comercio por esta vía y garantizar la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas, se requiere perfeccionar el marco legal de protección de las mismas y de los consumidores que adquieren bienes y servicios por este medio.

Finalmente, las TIC constituyen un campo particularmente propicio para la cooperación regional, en particular a través de la creación de mecanismos conjuntos de desarrollo, consolidación y comercialización de productos y servicios de alta tecnología (como los programas de computación y la educación a distancia), y el desarrollo de redes de alcance regional. El avance en algunas de estas áreas se ve obstaculizado por la total inexistencia de estándares y normas regionales que apoyen los procesos de integración de los servicios de telecomunicaciones. Esto es manifiesto, por ejemplo, en la diversidad de tecnologías y estándares utilizados en la telefonía móvil, que entorpecen la integración física de los sistemas y la reducción de costos asociada a la ampliación del mercado a nivel regional. Éstas deben ser, por tanto, áreas prioritarias de los procesos de integración regional en el futuro inmediato.

3. Políticas para fomentar el desarrollo de la biotecnología

La diversidad biológica es un bien público global de valor esencial para las generaciones presentes y futuras. Las amenazas que se ciernen sobre varias especies y ecosistemas nunca habían alcanzado las magnitudes actuales, como consecuencia de la cada vez mayor contaminación ambiental, de la captura excesiva de peces, de la reducción de los bosques, de la urbanización y de otros factores. La biotecnología puede servir para analizar y preservar la biodiversidad, pero sólo la naturaleza puede crear especies nuevas. Cuando una especie única o una peculiaridad genética desaparece, no existen formas de reestablecerla.

Los medios científicos y gubernamentales se enfrentan al desafío de reducir la tasa de pérdida de diversidad biológica como parte de una estrategia de desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, todavía se aprovecha una fracción mínima de los recursos disponibles, ya que sólo alrededor de 100 especies vegetales proveen la mayoría de los alimentos en el mundo. Sin embargo, existen decenas de miles de especies vegetales, especialmente en las áreas tropicales, que pueden utilizarse para la alimentación y muchas de ellas pueden dar origen a cultivos sistemáticos¹². Las cualidades medicinales potenciales, los usos industriales y otras aplicaciones de esta vasta reserva de especies vegetales es todavía poco conocida (BIO, 2003).

En la Cumbre sobre la Tierra, celebrada en 1992, se dio inicio a la ratificación por parte de los países del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En 2002, se presentó un plan estratégico para guiar las acciones nacionales, regionales y globales. Este Plan sugiere una serie de medidas para detener la pérdida de biodiversidad y desarrollar usos seguros y beneficiosos a través de la conservación, el uso sostenible y la equitativa distribución de los beneficios a partir del uso de los recursos bióticos.

12. Según las estimaciones de los científicos, sólo un 15% de las especies vegetales que existen en el mundo ha sido descrito (BIO, 2003).

De acuerdo con estimaciones recientes, el 70% de la biodiversidad del planeta está localizado en alrededor de 15 países distribuidos en América, África, Asia y Oceanía¹³. La relevancia mundial de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza de sus recursos naturales como en la importancia de los servicios ambientales globales que presta¹⁴. La región contiene varias áreas de megadiversidad en sus mares, costas y ecosistemas de agua dulce, así como en sus montañas, bosques y otros ecosistemas, con un elevado número de especies endémicas, es decir, aquellas que son propias de la región y no existen en otros lugares del mundo.

Investigar y proyectar esta singularidad de América Latina y el Caribe, cohesionar los esfuerzos regionales para proteger los ecosistemas y obtener el apoyo mundial en esa dirección constituye un sólido punto de partida para definir una política pública de desarrollo sostenible. Esta plataforma, guiada por el objetivo de estabilizar los ecosistemas que tienen interés global, puede movilizar el apoyo del mundo desarrollado a las políticas que recién han comenzado a instrumentarse en la región.

Sin embargo, vale señalar que estos vastos recursos bióticos son cada vez más apetecidos como insumos para varias industrias de uso intensivo de conocimiento y de alto valor agregado. Estados Unidos y algunos países europeos y asiáticos han aprendido a crear y a manejar los derechos de propiedad intelectual, a sostener los flujos de inversión y a atraer y retener a los miembros de las comunidades científica y tecnológica. El desarrollo de la bioprospección, es decir, la recolección y el muestreo de los recursos bióticos y genéticos para propósitos comerciales, ha otorgado a la biodiversidad un altísimo valor agregado. Existe un renovado interés en la posibilidad de mercados y recursos emergentes que ofrecen las regiones megadiversas. El desafío para dichos países es cómo participar en las cadenas de valor agregado que están globalizadas y, al mismo tiempo, desarrollar sus propios mercados y las capacidades tecnológicas que permitan maximizar el beneficio para la industria y la población nacionales.

Como ya se mencionó, el liderazgo de la industria de la biotecnología en sus diversas ramas está sumamente concentrado en unas pocas empresas transnacionales, apoyadas por los gobiernos de los países donde están radicadas sus matrices, los que además destinan cuantiosos recursos públicos al desarrollo de la industria. Asimismo, la elevada densidad de conocimiento, que es uno de sus rasgos distintivos, significa que cerca de la mitad del valor de la industria está incorporado en su capital intelectual. Por consiguiente, no debería sorprender que, en paralelo con la notable

13. Seis países latinoamericanos son considerados megadiversos: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

14. Con el 8,6% de la población mundial, la región concentra el 49% de los bosques tropicales del mundo, el 27% de todo tipo de bosques, siete de las ecorregiones terrestres más ricas en especies y cuatro de los centros mundiales de origen de plantas cultivadas (World Resources Institute, 2002).

expansión de la industria, el tema de la propiedad intelectual ha ido ganando cada vez más espacio en la agenda internacional.

Por otra parte, las aplicaciones de la industria de la biotecnología suscitan reacciones encontradas en la población y en los gobiernos, con importantes efectos sobre las regulaciones nacionales y el comercio internacional. La biotecnología aplicada a la salud y a la alimentación busca absorber el flujo de nuevos conocimientos y, en particular, aquellos asociados al descubrimiento del genoma. Sin embargo, estos avances también señalan algunas diferencias clave entre sectores. La salud es un ámbito altamente regulado, cuyos productos están orientados a enfrentar situaciones que amenazan la vida, en un contexto en que habitualmente se equilibran riesgos y beneficios. Los nuevos conocimientos y técnicas también están disponibles para la industria de los alimentos y está en marcha un amplio conjunto de proyectos de genoma para varios cultivos y especies animales. Sin embargo, emergen varias diferencias. En el caso de los alimentos, a diferencia de la salud, la innovación genera suspicacias y su regulación puede intensificar los temores, más que disiparlos. La novedad en materia de alimentos es un tema mucho más sensible que los avances en el cuidado de la salud.

Los gobiernos están bajo intensas presiones para garantizar la seguridad alimenticia a un costo mínimo para los consumidores y la industria. La dificultad estriba en que, por la complejidad del problema, se hace difícil identificar la respuesta adecuada de política pública, especialmente en aquellos casos en los que existe una opinión pública fuerte y la evidencia científica sólida es escasa. La preocupación pública con los alimentos genéticamente modificados hizo que la Comisión Europea adoptara, en 1997, la decisión de exigir información específica en el etiquetado de los productos que contienen organismos genéticamente modificados y cuentan con autorización para el acceso a mercados, excepto cuando se trate de alimentos equivalentes a los tradicionales. Esto último ha generado una disputa considerable dentro de Europa acerca del significado preciso de dicha equivalencia.

Las distintas actitudes de los consumidores frente al riesgo y las diferentes aproximaciones de los gobiernos introducen diferencias significativas de un país a otro. La posición de los países de la OCDE sobre biotecnología y alimentos varía en un espectro amplio, que va desde prohibiciones absolutas a regulaciones limitadas, al igual que ocurre en América Latina y el Caribe. Los estándares y procedimientos nacionales pueden ayudar a los exportadores debido a que las reglas transparentes facilitan el comercio, pero también pueden reducir la competencia internacional, distorsionar los mercados y dificultar el acceso de las exportaciones a los mercados del mundo desarrollado.

Estas diferencias de actitudes y marcos regulatorios suelen contribuir a disputas comerciales. El prolongado desacuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos y Canadá en relación con el uso de hormonas de crecimiento en especies animales es

un ejemplo en este sentido. La aparición de estas disputas comerciales ha estimulado a los países a dirigirse a la OMC para evitar el proteccionismo regulatorio. Los procedimientos para la resolución de controversias de dicha organización han resuelto varios conflictos internacionales y han provisto reglas generales para los reguladores, pero las disputas internacionales continúan siendo tratadas caso por caso. Los intereses económicos asociados al creciente uso de la biotecnología en la producción de alimentos son muy significativos y, por tanto, estas disputas mantendrán su alta prioridad en la agenda internacional respectiva.

4. Políticas relativas a los derechos de propiedad intelectual

La dificultad esencial que subyace en la discusión de este tema es la confusión que existe entre los derechos de propiedad sobre bienes materiales y los derechos de propiedad intelectual, que básicamente consisten en derechos temporarios para la explotación de una idea y no derechos de propiedad definitiva sobre el producto que emerge a partir de ella. Vale destacar que en esta materia existen importantes arbitrajes. Así por ejemplo, mientras la protección de la propiedad intelectual es necesaria para promover la investigación y el desarrollo en la industria, la protección excesiva puede restringir el consumo, limitar la disponibilidad de productos y mantener precios innecesariamente altos, con serias consecuencias para los sectores sociales de menores recursos.

Los acuerdos adoptados en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Doha, Qatar; noviembre 2001) representan un importante adelanto en la definición de un área concreta –la salud pública– en la que la protección de la propiedad intelectual puede tener efectos nocivos. El principal problema que se plantea en este caso es el efecto de la protección sobre los precios al consumidor, que excluye del uso de los bienes o servicios protegidos a amplios sectores de la población. Esto ilustra también un principio más general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual.

Esta situación ha dado lugar a un debate que se extiende a otros campos en los cuales también debería predominar el carácter de bien público del conocimiento. Algunos de los ejemplos más evidentes son aquellos en que un conocimiento potencialmente patentable es de carácter estrictamente científico (ciertos conocimientos sobre genética, por ejemplo) o en que un determinado conocimiento es la base para la adquisición de nuevos conocimientos (hecho que se reconoce, entre otras instancias, en el convenio sobre la protección de las obtenciones vegetales, que garantiza el acceso a variedades protegidas para desarrollar otras nuevas a partir de ellas). En realidad, en la medida en que el desarrollo tecnológico es el resultado de un proceso

de aprendizaje acumulativo, estrechamente dependiente de la experiencia adquirida en el ámbito productivo, este último caso es parte de un conjunto más amplio, que incluye las innovaciones secundarias resultantes de la adaptación de tecnología y de la ingeniería inversa (Cepal, 2003b).

Otra serie de problemas son los relacionados con algunos aspectos de la agenda sobre propiedad intelectual de interés para los países en desarrollo, pero que no han sido plasmados en acuerdos o instrumentados adecuadamente. El primero es la necesidad de disponer de mecanismos efectivos de transferencia de tecnología y de instrumentos que garanticen una participación más amplia de los países en desarrollo en la generación de nuevos conocimientos (Brenner, 1997). La OMC debería dar prioridad a estos mecanismos e instrumentos, puesto que son necesarios para compensar los efectos distributivos adversos que produce en todo el mundo la protección de la propiedad intelectual. El segundo obedece a la relación entre esta última y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y la protección de los conocimientos tradicionales. Esto demuestra, además, la urgencia de que los países de la región hagan un inventario de los recursos que desean proteger a nivel internacional, para defender su patrimonio cultural, intelectual, genético y geográfico.

En consecuencia, los países de América Latina y el Caribe deben desarrollar políticas en dos direcciones fundamentales en materia de propiedad intelectual. En primer lugar, hacia la valorización de las capacidades y de los patrimonios nacionales y regionales. Así como los países industrializados tenían claros sus objetivos en la época de la negociación del Acuerdo sobre los Adpic, los países de la región también deberían definir objetivos precisos en esta materia y diseñar una estrategia para alcanzarlos. Hasta aquí simplemente han actuado con la expectativa de lograr un más fácil acceso a la inversión extranjera directa y a los mercados del mundo desarrollado, pero han dejado de lado la posibilidad de valorizar sus propios patrimonios. Por este motivo, es prioritario, en materia de derechos sustantivos, que estos países valoren y tomen conciencia de la importancia del patrimonio intelectual, genético y cultural que deben defender y de los posibles caminos para su conservación y protección.

El segundo campo de acción es la renegociación de los principios y objetivos contenidos en el Acuerdo sobre los Adpic. Al respecto, es importante comprender que no necesariamente los dos cuerpos jurídicos que protegen la propiedad intelectual en un país —es decir, los tratados internacionales, por una parte, y la ley nacional de patentes y marcas, por otro— tienen la misma interpretación acerca de la materia en sí que admite ser patentada, la extensión temporal de los derechos, el principio de territorialidad sobre el que éstos se han otorgado, si aquéllos protegen o no las importaciones del producto patentado, las reglas de caducidad de una patente por “no explotación”, la obligatoriedad de otorgar licencias cuando no se hace uso efectivo de la patente, el tratamiento de nacionales o extranjeros, y la significación de lo que se ha dado en llamar el “agotamiento del derecho” (Abarza y Katz, 2002). En otras

palabras, los conflictos entre ambos cuerpos jurídicos normalmente han existido y corresponde al sistema jurídico de cada país decidir qué hacer al respecto. Esto otorga evidentemente una gran libertad a los países en desarrollo para desarrollar y promover políticas tecnológicas.

Varias áreas posibles de ajuste o desarrollo normativo son particularmente interesantes. Una de ellas es la posibilidad de utilizar un producto patentado para realizar experimentos científicos durante el período de vigencia de la patente, aunque no medie el consentimiento del titular. El Grupo Especial que se formó en el seno de la OMC sostuvo que el artículo 30 del Acuerdo sobre los Adpic admitía esa posibilidad, y fundamentó su declaración en que el objetivo de la legislación en materia de patentes es también facilitar la difusión y el progreso de los conocimientos científicos y no sólo proteger al titular de la invención.

El tema del agotamiento del derecho ofrece otra buena oportunidad a los países en desarrollo. Las políticas nacionales y regionales de los países de América Latina y el Caribe deberían volver a evaluar, con conocimiento e información suficientes, cuáles serían los medios más eficaces a su alcance para fomentar el desarrollo local de tecnología, la selección de nuevas especies vegetales o animales y otros temas similares. Tanto la ingeniería inversa como los contratos de licencias abren posibilidades para que las firmas locales desarrollen tecnologías propias en el futuro. Ello debería constituir razón suficiente para alegar el agotamiento del derecho en aquellos casos en los que el desarrollo de capacidad tecnológica local podría verse obstaculizado por la explotación de las patentes extranjeras sólo a efectos de comercializar e importar bienes con elevado contenido tecnológico.

La figura de la licencia obligatoria claramente constituye un tercer camino por el que se debería buscar mayor flexibilización de los Adpic, como lo muestra el reciente debate internacional en torno a la industria farmacéutica.

En suma, parece razonable que la humanidad cuente con una legislación de propiedad intelectual capaz de proteger las obras del intelecto humano. Sin embargo, este sistema debe cumplir tres requisitos adicionales: a) otorgar un tratamiento diferencial a la propiedad intelectual en bienes de valor social como la salud, la educación y la alimentación básica; b) ofrecer a los países de menor desarrollo relativo mecanismos eficaces para proteger su patrimonio intelectual, genético y cultural, y c) establecer mecanismos efectivos para la transferencia de tecnología y para una mayor participación de los países en desarrollo en la generación de nuevos conocimientos.

Capítulo 5

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

La reciente fase de globalización ha vuelto más evidentes los rezagos sociales que persisten en la región, en particular en lo que respecta a educación, empleo y protección social. Estas son las tres áreas críticas en las que se deben generar círculos virtuosos que permitan asegurar una mayor capacidad de participación tanto en el mundo global como en la construcción y en los beneficios del desarrollo económico. La globalización también ha dado origen a nuevos desafíos, relacionados principalmente con los cambios tecnológicos y la volatilidad de las condiciones laborales. Así, educación, empleo y protección social constituyen los ejes de una política social activa frente a la globalización.

En la primera sección de este capítulo se examinan los avances de cobertura y los rezagos en materia de calidad educativa que se verifican en América Latina y el Caribe. En la segunda, se analiza la dinámica de la producción y del empleo en la región y las tendencias recientes hacia la flexibilización y precarización laborales. En la siguiente sección se revisan los sistemas de protección social para enfrentar las nuevas vulnerabilidades de empleo e ingresos. Por último, en la cuarta sección se presenta una agenda social que contempla acciones en los planos nacional y regional.

I. BRECHAS Y REZAGOS EDUCATIVOS EN LA REGIÓN

En escenarios caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación prefigura el destino de personas y sociedades. En términos sociales, los cambios generados por la globalización y los nuevos patrones productivos obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, trabajar y competir. La educación es, pues, un requisito tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Pero la educación es también un derecho humano, consagrado como tal en las declaraciones internacionales pertinentes.

La Cepal ha sostenido que la educación es un medio privilegiado para asegurar el dinamismo productivo con equidad social, y también para fortalecer democracias

basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía (Cepal, 1992b y 2000a). Además, la educación constituye el principal instrumento en los esfuerzos por reducir desigualdades y la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Tener educación permite acceder a trabajos de calidad, participar en las redes por las que circula el conocimiento, integrarse a la revolución de la información y escapar del círculo vicioso de la pobreza. La educación también es la base para repensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos, aprender a vivir en un mundo multicultural, y formar y ejercer la ciudadanía, en particular en la actual sociedad del conocimiento (Cepal, 2000a).

A pesar de haberse obtenido algunos progresos, la educación en América Latina y el Caribe sigue presentando grandes brechas en materia de logros (cantidad y calidad) y retornos, especialmente según nivel de ingreso y localización territorial. Las diferencias según género, en particular en cuanto a acceso, prácticamente han sido superadas. Aun así, el acceso a la educación muestra un alto grado de estratificación que reproduce, más que corrige, las desigualdades de ingreso. Esto, aunado a sus efectos sobre la inserción laboral y las posibilidades de movilidad ascendente, explica en parte la ostensible rigidez de la estructura social existente en la región. En el plano internacional, la brecha educativa de América Latina y el Caribe con respecto a las economías desarrolladas y a las economías emergentes de Asia se ha ampliado en las últimas décadas.

1. Avances en materia de cobertura educativa

Las tasas de asistencia en la educación primaria avanzaron hasta alcanzar niveles superiores a 90%, pero siguen siendo bajas en la educación secundaria (70%) y superior (26%) (véase el cuadro 5.1)¹. Las diferencias según género son reducidas en todos los niveles educativos y, de hecho, las tasas de cobertura ahora tienden a ser más altas para la población femenina. Entre grupos de ingreso, el cuartil más rico de la población presenta una mayor asistencia a lo largo del ciclo educativo completo. También se observa que en todos los países, para los grupos de edad y cuartiles de ingreso considerados y para ambos sexos, la asistencia escolar en las áreas urbanas es mayor que en las rurales, con diferencias que aumentan a la par del nivel educativo.

1 Toda la información estadística que se presenta a continuación ha sido calculada por la Cepal sobre la base de las encuestas nacionales de hogares. Los rangos de edad y los niveles educativos han sido asimilados como sigue: 6-13 años con educación primaria; 14-17 años con educación secundaria y 18-25 años con educación superior. Los promedios indicados corresponden a promedios simples de las cifras nacionales. Para algunos países, la información disponible es parcial, lo que ha impedido estimar, por ejemplo, las cifras correspondientes al sector rural o a un año a comienzos de la década, para que sirvan como base de comparación. En el texto se señalan principalmente las tendencias observadas en países que cuentan con información nacional.

Las tasas de asistencia de la educación primaria en la región varían entre 95% o más (Argentina, Chile, Panamá y Venezuela) y menos de 75% (Guatemala y Nicaragua). La cobertura tiende a ser similar para hombres y mujeres, con diferencias que no exceden los dos puntos porcentuales en la mayoría de los países, sin que se observe un patrón particular. En promedio, la asistencia urbana es cinco puntos porcentuales superior a la rural, situándose por encima de 10 puntos porcentuales en El Salvador, Guatemala y Honduras. Las diferencias de asistencia por grupos de ingreso son menores en la educación primaria (siete puntos porcentuales) que en otros niveles educativos: ellas van desde dos puntos porcentuales entre los cuartiles extremos (Chile), hasta 15-19 puntos porcentuales (El Salvador, Guatemala y Honduras). En el ciclo de la educación primaria se observa una mayor equidad entre grupos de ingreso, ya que la brecha se ha reducido durante la última década en varios países, especialmente en Brasil, aunque se ha ampliado en otros (Colombia, Honduras y Venezuela).

La tasa de asistencia de la educación secundaria fue la que más se elevó en los años noventa (ocho puntos porcentuales), hasta alcanzar un promedio de 70%, aunque dentro de un rango amplio de variación (entre 90% en Chile y menos de 45% en Guatemala y Honduras). A diferencia de los demás niveles educativos, en los que las disparidades de asistencia según sexo tienden a equilibrarse, en la educación secundaria la asistencia femenina es generalmente mayor (cerca de tres puntos porcentuales) que la masculina. La brecha rural-urbana se redujo durante la década, pero aún es la más amplia (19 puntos porcentuales) en comparación con los otros dos niveles educativos. Por grupos de ingreso, las diferencias entre cuartiles extremos llegan a casi 17 puntos porcentuales, con una variación entre menos de 10 puntos (Colombia) y más de 30 (México y Uruguay). A lo largo de la década, esta brecha tendió a acrecentarse, excepto en Brasil, Chile y Panamá. Esto significa que la ganancia en términos de cobertura no benefició proporcionalmente a los grupos de ingresos bajos.

Así, los esfuerzos financieros y regulatorios desplegados durante los años noventa con miras a expandir la cobertura de la educación básica en toda la región se tradujeron en un avance próximo a la universalización de la educación primaria, lo cual tendió a cerrar las brechas en este nivel. En cambio, el notorio progreso registrado en el ciclo secundario privilegió las zonas urbanas y no benefició adecuadamente a los grupos sociales de menores ingresos. La experiencia indica, por tanto, que los procesos tendientes a lograr la universalización de la educación básica han demostrado una gran dificultad en términos institucionales para cerrar las brechas rural-urbana y según ingresos. De allí que para alcanzar el objetivo de la universalidad hasta la secundaria completa se requiera mantener un esfuerzo continuado, pero más intensivo, a fin de eliminar estas brechas, que se han ampliado durante la transición desde las coberturas reducidas a la universalidad, y acelerar así el paso hacia sistemas educativos que contribuyan a una mayor equidad.

Cuadro 5.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO
Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD, NIVEL DE INGRESO FAMILIAR Y LUGAR DE RESIDENCIA, 1990-1999
 (En porcentajes)

País	Año		Grupos de edad								
			6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		
			Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b
A. Suramérica											
Argentina	1990	Urbano	97,2	0,7	2,9	—			—		
	1999	Urbano	99,2	-0,3	0,9	85,1	-3,5	15,9	42,4	-5,9	30,0
Bolivia	1989	Urbano ^c	94,8	0,2	2,0	87,1	6,2	—	—	—	—
	1997	Nacional	93,0	0,9	6,6	77,5	3,2	—	—	—	—
		Urbano	96,0	-0,1	4,8	88,4	1,5	—	—	—	—
		Rural	88,6	2,2	9,6	55,3	9,8	—	—	—	—
Brasil	1990	Nacional	83,0	-1,8	18,5	61,9	-6,6	22,4	20,9	-3,1	18,8
		Urbano	88,1	-1,4	13,7	69,0	-5,2	17,7	24,1	-2,4	17,0
		Rural	69,5	-2,6	22,0	41,0	-7,4	12,0	9,2	-3,1	6,9
	1999	Nacional	94,6	-0,9	6,0	81,7	-0,4	16,0	31,6	-1,3	22,6
		Urbano	95,6	-0,6	5,6	84,2	-0,8	18,2	33,5	-0,8	25,3
		Rural	91,6	-1,5	6,4	73,2	1,3	5,0	23,1	-1,4	9,1
Chile	1990	Nacional	96,7	-0,5	3,1	80,4	-0,1	13,5	22,0	4,3	18,3
		Urbano	97,8	-0,4	2,4	86,0	0,1	14,0	25,1	6,0	21,4
		Rural	92,0	-0,6	5,0	56,4	0,5	11,5	7,8	-1,2	2,2
	2000	Nacional	98,6	0,1	1,8	90,0	-0,2	11,5	33,9	3,4	31,3
		Urbano	98,9	0,1	1,5	91,9	-0,2	10,7	36,2	4,4	33,3
		Rural	96,4	-0,4	2,9	78,7	0,8	12,7	18,7	-1,9	10,8
Colombia	1991	Nacional	83,4	-1,9	5,8	62,7	-4,7	0,6	22,6	0,3	9,0
		Urbano	91,4	-1,4	7,7	76,7	2,4	3,1	29,5	1,5	18,6
		Rural	74,4	-2,5	5,8	45,9	-10,6	3,4	11,9	0,4	—

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.1)

País			Año			Grupos de edad								
						6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		
						Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b
Ecuador	1999	Nacional	90,5	-1,7	6,6	69,7	-2,2	7,3	24,5	0,7	19,3			
		Urbano	93,6	-1,8	8,1	77,8	0,2	13,4	29,3	1,4	30,9			
		Rural	86,5	-1,5	4,9	57,8	-4,5	2,9	15,1	1,6	—			
	1990	Urbano	96,3	-0,8	2,4	81,1	-3,7	2,8	40,2	-0,5	5,0			
		1999	Urbano	92,5	-0,2	6,7	77,2	-1,2	18,1	33,1	1,0	25,8		
	Paraguay	1999	Nacional	93,1	-0,5	6,4	66,6	-2,7	19,6	25,4	-1,5	27,9		
Urbano			96,3	-1,6	5,4	77,9	-1,6	14,8	33,2	-1,0	34,2			
Rural			90,0	0,8	7,1	55,2	0,4	21,6	13,9	1,6	16,3			
Uruguay	1990	Urbano	98,0	-0,1	2,9	75,0	-6,5	26,6	30,7	-5,6	37,9			
		1999	Urbano	97,9	-0,1	2,8	76,5	-7,1	30,8	31,7	-8,9	45,1		
Venezuela	1990	Nacional	92,0	-1,5	4,2	68,5	-6,6	7,1	27,6	-4,6	6,3			
		Urbano	93,9	-1,3	3,9	72,8	-4,8	9,4	30,6	-4,4	7,7			
		Rural	83,9	-2,0	3,3	47,0	-11,4	—	8,7	-2,6	2,2			
	1999	Nacional	95,6	-1,1	5,9	70,5	-6,7	17,0	19,0	-4,3	9,2			
B. México, Centroamérica y el Caribe														
Costa Rica	1990	Nacional	86,5	0,1	8,2	52,0	2,5	17,5	19,4	1,0	13,9			
		Urbano	90,4	-0,8	7,5	72,5	0,5	26,9	32,2	4,4	28,7			
		Rural	83,6	1,0	8,6	36,7	3,3	13,7	9,7	-1,0	7,3			
	1999	Nacional	94,2	0,4	5,6	64,5	-5,0	18,9	29,8	-3,5	22,9			
		Urbano	97,5	-0,2	2,6	76,3	-5,7	26,3	40,6	-4,7	29,8			
		Rural	91,9	0,7	8,0	54,2	-4,1	19,3	19,5	-1,7	19,9			
El Salvador	1990	Urbano	89,0	0,2	—	73,0	0,6	—	28,6	4,7	—			

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.1)

País	Año		Grupos de edad								
			6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		
			Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b
Guatemala	1999	Nacional	85,2	0,2	15,8	65,3	3,6	16,0	22,3	2,0	19,4
		Urbano	91,5	-0,6	13,3	77,3	0,3	20,8	30,2	2,5	30,4
		Rural	78,4	1,0	18,6	51,2	10,0	14,8	10,6	1,9	7,4
	1998	Nacional	69,4	2,0	16,9	41,9	6,4	22,7	15,9	3,5	19,8
		Urbano	77,9	1,9	15,9	63,5	4,9	38,0	27,5	4,9	33,5
		Rural	64,8	2,3	18,8	29,1	8,6	16,7	6,1	2,3	8,2
Honduras	1990	Nacional	74,1	-1,5	15,6	39,8	-5,7	13,2	13,7	-1,6	13,1
		Urbano	83,3	-0,9	16,0	58,1	-1,8	23,3	25,3	—	—
		Rural	68,5	-1,7	15,5	26,9	-5,8	4,5	3,3	0,0	4,0
	1999	Nacional	81,6	-3,8	16,0	44,7	-7,3	16,1	16,3	-3,6	15,3
		Urbano	87,4	-3,1	13,6	60,0	-5,2	24,3	26,2	-3,1	22,2
		Rural	77,7	-4,0	18,1	32,4	-7,3	12,7	5,9	-1,7	8,0
México	1992	Nacional	91,8	1,7	8,3	56,0	2,0	20,7	19,5	4,2	21,3
		Urbano	95,2	0,7	5,2	67,1	4,1	26,5	26,2	6,0	32,1
		Rural	87,9	3,9	11,8	41,0	-0,2	20,7	8,2	0,3	5,9
	1998	Nacional	94,6	1,9	7,5	60,1	3,7	30,3	21,0	4,9	24,1
		Urbano	96,1	1,3	6,1	69,1	1,4	32,2	26,9	4,9	31,1
		Rural	93,0	2,5	9,2	48,5	8,0	27,4	11,0	4,3	14,4
Nicaragua	1993	Nacional	74,3	-4,3	18,6	54,9	-1,9	19,1	20,6	3,9	11,8
		Urbano	85,3	-1,8	16,1	72,6	-3,3	31,0	29,5	5,6	20,8
		Rural	62,4	-6,8	21,4	32,2	0,8	16,4	8,9	2,9	3,2
Panamá	1991	Nacional	93,7	-0,7	7,2	71,3	-3,8	19,6	28,8	-4,7	27,0
		Urbano	95,6	-0,8	6,1	77,5	-2,2	17,8	33,6	-3,3	30,4
		Rural	89,7	-0,2	9,3	57,0	-7,5	25,7	15,8	-5,3	18,2

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.1)

País	Año		Grupos de edad								
			6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		
			Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b	Total	Brecha de género ^a	Brecha de ingreso ^b
República Dominicana	1999	Nacional	96,5	-0,6	5,1	77,1	-5,5	16,5	32,8	-6,2	32,5
		Urbano	97,4	0,3	4,5	80,9	-3,4	15,1	37,0	-7,2	35,3
		Rural	94,6	-2,2	6,3	67,8	-9,1	21,3	18,7	-2,4	21,1
	1997	Nacional	91,3	-2,3	4,8	82,7	-1,9	1,5	34,2	-1,4	3,4
		Urbano	93,0	-1,7	6,5	85,6	-6,1	0,5	38,8	-0,6	8,1
		Rural	89,6	-2,8	2,6	79,0	4,2	1,6	26,7	-0,4	
	Promedio ^d	Nacional	87,6	-0,8	8,9	61,6	-2,9	14,3	21,8	-0,5	16,0
		Urbano	93,1	-0,6	6,6	75,0	-0,6	15,3	31,3	1,1	21,8
		Rural	80,8	-0,4	11,1	43,6	-4,0	13,1	9,4	-1,4	6,0
Promedio ^d	1999 ^e	Nacional	93,3	-0,7	6,8	69,8	-2,9	16,7	26,1	-1,2	22,2
		Urbano	95,3	-0,4	5,6	78,2	-2,0	18,7	33,9	-0,9	30,2
		Rural	90,2	-0,9	8,0	58,9	-2,1	14,5	16,0	-0,5	11,7

Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a Diferencia en la tasa de asistencia escolar entre hombres y mujeres. Cuando el signo es positivo, los hombres presentan una mayor asistencia escolar; cuando es negativo, la asistencia de las mujeres es mayor.
- b Diferencia en la tasa de asistencia escolar entre el cuarto y el primer cuartil de la distribución del ingreso per cápita de los hogares. Un valor positivo indica que la asistencia escolar en el cuarto cuartil es mayor que la del primero.
- c Ocho ciudades principales.
- d Los promedios se calcularon con las cifras de los países que disponen de información comparable para los dos años considerados y, por tanto, el promedio general no incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay ni República Dominicana.
- e El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1990.
- f El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1999.

En el grupo de edad de 18 a 25 años, que aquí se asimila a educación superior, la tasa de asistencia escolar aumentó cuatro puntos a lo largo de los años noventa, hasta alcanzar a 26%, con un rango que va de más de 33% (Chile, Panamá y República Dominicana) a 16% (Guatemala y Honduras)². Por género, las diferencias más altas (más de cuatro puntos porcentuales) favorecen a los hombres en México, y a las mujeres en Argentina, Uruguay, Panamá y Venezuela. La brecha urbano-rural (18 puntos porcentuales) es similar a la registrada en la educación media y también ha tendido a reducirse. Por niveles de ingreso, las diferencias entre los cuartiles extremos van desde menos de 10 puntos porcentuales (República Dominicana y Venezuela) hasta más de 30 (Chile, Panamá y Uruguay). Esta brecha también se acrecentó en todos los países durante la década de 1990. Por tanto, durante este período de expansión de las coberturas, la educación media y superior, al contrario de la primaria, tendieron a “elitizarse”.

No obstante los avances, cuando se compara a los países latinoamericanos con los de la OCDE y con los de Asia suroriental, persisten los rezagos tanto en cobertura y ritmo de expansión de la educación secundaria y superior como en los logros del aprendizaje. Se observa que la extensión de la escolaridad obligatoria y de la educación secundaria, así como de las jornadas escolares, es mucho más corta en la región. Entre 1985 y 1997 los países de Asia suroriental tomaron la delantera en términos de cobertura secundaria y superior, pese a haber partido con rezagos mayores. Durante el mismo período, los países de la OCDE se distanciaron aún más, ya que casi toda su población joven cursa estudios secundarios y la mayor parte (85%) los completa. La participación de la educación técnica en el conjunto de la secundaria también es menor en la región que en los países de la OCDE y de Asia suroriental (*véase el cuadro 5.2*).

La evolución del indicador de esperanza de vida escolar de la Unesco muestra también que los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe por aumentar el nivel educativo de la población han sido insuficientes³. Dicho indicador se mantuvo en 10,2 años escolares entre 1980 y 1990 y se incrementó hasta 10,9 años en la primera mitad de los años noventa. Este aumento (0,7 años), además de ser modesto, revela un rezago en el desarrollo del capital humano, porque entre 1980 y 1995 la esperanza de vida escolar aumentó 2,3 años en los países de la OCDE y 2,5 años en la República de Corea. Estas tendencias condujeron a una ampliación de la brecha entre los países de la OCDE y América Latina: la diferencia de 2,4 años que existía en 1980 prácticamente se había duplicado a mediados de la década de 1990, cuando llegó a

-
2. En algunos de los países mencionados, las tasas de cobertura pueden incluir una proporción importante de estudiantes de secundaria en este grupo de edad.
 3. La esperanza de vida escolar se define como el número total de años de estudio que un niño puede esperar recibir en el futuro, suponiendo que su probabilidad de matrícula sea igual a la tasa de matriculación actual para su edad.

Cuadro 5.2
MATRÍCULA Y DESEMPEÑO EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y Terciaria,
1985 a 1997

A. Tasas de matrícula brutas

Grupos de países	Enseñanza secundaria			Enseñanza terciaria		
	1985	1997	Aumento de la tasa de matrícula (%)	1985	1997	Aumento de la tasa de matrícula (%)
América Latina y el Caribe	50,2	62,2	12,0	15,8	19,4	3,6
Países de la OCDE	92,3	98,0	5,7	39,3	61,1	21,8
ERI de Asia ^a	57,3	73,1	15,8	14,8	30,5	15,7
Asia oriental y suroriental ^b	41,5	66,3	24,8	5,4	10,8	5,4

B. Desempeño educativo (1998)

Grupos de países	Tiempo de escolaridad (años)		Enseñanza terciaria en ciencias naturales, ingeniería y agricultura, como porcentaje del total de la enseñanza terciaria	
	Obligatoria	Secundaria	Matrícula	Egresados
América Latina y el Caribe	7,1	5,1	26,0	26,6
Países de la OCDE	9,8	6,4	27,2	25,2
ERI de Asia ^a	7,7	6,3	36,0	38,2
Asia oriental y suroriental ^b	7,3	6,1	31,6	32,2

Fuente: Beverly Carlson (2001) "Education and the Labour Market in Latin America: Confronting Globalization", Working Paper, Santiago de Chile, inédito. Sobre la base de datos del Anuario Estadístico de la Unesco 1999 y el Informe Mundial sobre la Educación de la Unesco 2000.

a Economías de reciente industrialización (ERI) de Asia: China, Hong Kong (región administrativa especial de China), Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.

b Sólo los países en desarrollo, con inclusión de las ERI de Asia.

4 años (véase el cuadro 5.3). Por supuesto, la evolución de este indicador en la región es heterogénea. Para el conjunto de la década, de acuerdo con estimaciones de la Cepal, basadas en los datos sobre cobertura obtenidos de las encuestas de hogares, el progreso educativo habría continuado y, en 1999, la región registraría avances de algunas décimas, e incluso de un año o más en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, los países más aventajados en este aspecto⁴. A pesar de la importancia otorgada a la educación en las políticas sociales, aún hay países en los que, según el promedio, el

4. Estos cálculos indican que, en promedio, la esperanza de vida escolar es poco más de un año superior a las estimaciones de la Unesco (véase el cuadro 5.3), pero el ritmo de progreso es igualmente lento.

Cuadro 5.3
ESPERANZA DE VIDA ESCOLAR EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1980, 1990 Y 1995
 (Ambos sexos, nivel nacional)

País	Unesco			Cepal	
	1980 ^c	1990 ^d	1995 ^e	1990	1999
Brasil	9,5	10,4	11,1	10,7	13,3
Chile	11,5	12,0	12,6	12,8	14,1
Colombia		9,0	10,0	10,9	11,9
Costa Rica	9,7	9,6	10,1	10,5	12,3
Ecuador (urbano)				14,1	13,1
El Salvador		9,2	9,8		11,1
Honduras	8,4	8,7		8,6	9,5
México		10,6	11,1	11,1	11,6
Panamá	11,4	11,3		12,6	13,4
Paraguay		8,6	9,8		12,0
Perú	11,0	11,9	12,4		
Uruguay (urbano)				13,2	13,4
Venezuela	10,0	10,8		12,2	11,9
Promedio ^a	10,2	10,2	10,9	11,2	12,1
República de Corea	11,7	13,3	14,2		
OCDE, promedio ^b	12,6	13,7	14,9		

Fuente: Unesco, Education at a glance y Base de datos. Cepal, estimaciones a partir de encuestas de hogares.

a En el cálculo de los promedios no se incluyeron los países cuyas cifras sólo corresponden a zonas urbanas.

b Comprende el promedio de los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Suecia y Suiza.

c Los datos de Chile corresponden a 1983, los de Honduras a 1983 y los de Perú a 1981.

d Los datos de Chile corresponden a 1991, los de Colombia a 1991, los de El Salvador a 1989, los de Honduras a 1991 y los de Perú a 1988.

e Los datos de Brasil corresponden a 1994, los de Chile a 1996 y los de Costa Rica a 1994.

estudiante que hoy ingresa al sistema educativo no concluirá el ciclo básico que le permita escapar a la pobreza (Cepal, 1998e).

El mejor indicador de la prioridad otorgada a la educación en las políticas públicas es el aumento que experimentó el gasto público por este concepto en la década de 1990. En efecto, estimado como porcentaje del PIB, dicho gasto aumentó de 2,9% en el bienio 1990-1991 a 4,0% en 1998-1999. Por su parte, el gasto per cápita anual, calculado como un promedio simple de los países, en dólares de 1997, alcanzaba a 137 dólares en 1998-1999, esto es, 51 dólares más que en 1990-1991 (véase el cuadro 5.4) (Cepal, 2001c). Este incremento es mayor que el del gasto en salud (28 dólares en igual período), pero claramente insuficiente cuando se compara con la inversión educativa de los países de la OCDE (en torno a 5% del PIB), y con lo que se requeriría para alcanzar logros y niveles educativos que permitieran incidir con fuerza en materia de igualdad de oportunidades y competitividad. Más que sus incrementos relativos recientes, es el nivel absoluto del gasto público total el que explica las

diferencias entre las tasas de asistencia escolar en los ciclos primario y secundario. De ahí la importancia tanto de aumentar los recursos para la educación como de asegurar su sostenibilidad en las épocas de crisis.

Cuadro 5.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN

País	En dólares de 1997			Como porcentaje del PIB		
	1990-1991	1994-1995	1998-1999	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Argentina	226	318	383	3,3	4,2	4,7
Bolivia		52	62	...	5,3	6,0
Brasil	162	226	187	3,7	4,9	3,9
Chile	87	129	202	2,6	2,9	3,9
Colombia	63	86	120	3,2	3,4	4,7
Costa Rica	115	136	163	3,8	4,1	4,4
El Salvador		35	52	...	2,0	2,7
Guatemala	25	29	40	1,6	1,8	2,3
Honduras	32	31	32	4,3	4,1	4,1
México	104	157	167	2,6	3,8	3,8
Nicaragua	22	20	26	5,0	4,9	5,7
Panamá	125	151	198	4,7	5,0	6,0
Paraguay	22	61	66	1,2	3,2	3,7
Perú	28	56	62	1,3	2,3	2,2
República Dominicana	18	34	57	1,2	2,1	2,8
Uruguay	130	151	218	2,5	2,5	3,3
Venezuela	129	139	140	3,5	3,7	3,8
Promedio simple	86	106	128	2,9	3,5	4,0
Promedio simple ^a	86	115	137	2,9	3,5	3,9

Fuente: Cepal, *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.

a Excluye Bolivia y El Salvador.

2. Rezagos en términos de calidad

En América Latina y el Caribe la calidad de la educación está muy segmentada, en desmedro de los alumnos pertenecientes a hogares de bajos ingresos. Hacia 1994, el rendimiento promedio de los alumnos de cuarto año de enseñanza básica en el área de lenguaje era de 71,9 puntos (sobre un máximo de 100) para el estrato alto, de 58,4 para el medio y de 47,9 para el bajo; en matemáticas, los promedios alcanzaban a 59,0, 49,8 y 43,8, respectivamente⁵. Los rendimientos de los alumnos de la educa-

5. Cifras correspondientes a Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela (Orealc, 1994).

ción privada, en general de alto costo, son mejores en matemáticas y lenguaje que los de sus pares que estudian en establecimientos públicos (véase el gráfico 5.1). Las diferencias en la calidad del aprendizaje en las áreas de lectoescritura, matemáticas y ciencias también ilustran el rezago de los alumnos latinoamericanos en comparación con los de países industrializados⁶.

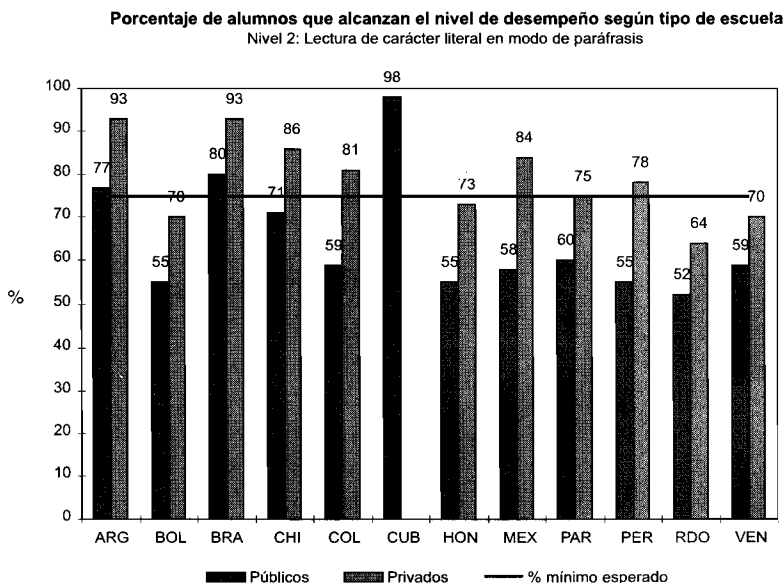
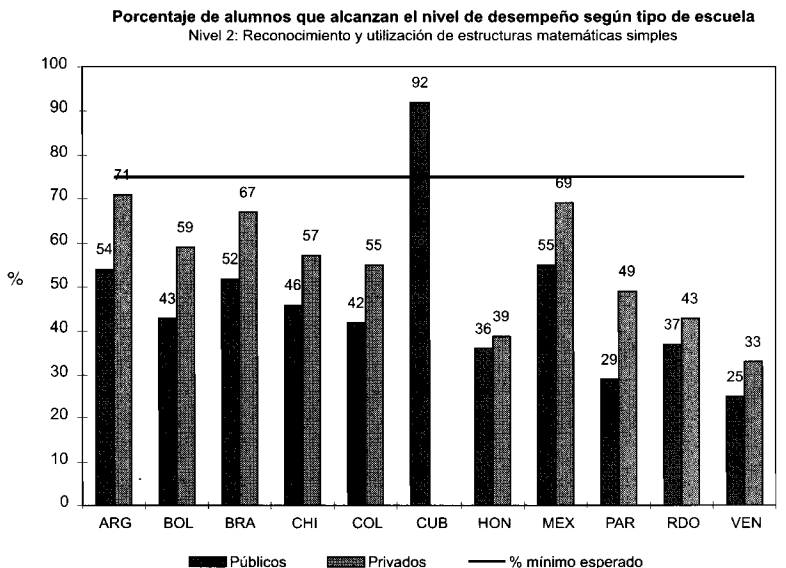
A estas diferencias se agregan las desigualdades en cuanto al acceso a las redes informáticas y los medios audiovisuales (y a su manejo), canales por los que circula y se renueva incesantemente la producción de conocimientos y, en buena medida, de la cultura. Si bien se realizan esfuerzos para proveer a alumnos y profesores de soportes informáticos en la infraestructura escolar, su ritmo de difusión y su uso resultan insuficientes. Es por ello que se percibe una importante “brecha digital” entre los niños y jóvenes habituados al manejo interactivo de redes y lenguajes informáticos y aquellos de ingresos bajos y medio-bajos, cuyo acceso a esos ámbitos es mucho más restringido. Tal como se ha señalado en el capítulo 4, esta brecha digital interna es más amenazante para América Latina y el Caribe que la que existe entre la región y el mundo desarrollado.

La aparición de nuevas ramas en la industria cultural y el incesante avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones alteran de manera sustancial el desarrollo de las capacidades intelectuales de los escolares y su acceso al saber. A medida que se incorporan los medios audiovisuales e interactivos se empiezan a privilegiar más las capacidades de aprendizaje que los conocimientos adquiridos. La difusión masiva del video (en las esferas tanto de producción como de consumo), los programas de computación (*software*) informáticos, la televisión por cable y el intercambio interactivo de información a distancia reconfiguran la distribución de los canales de formación y de transmisión de conocimientos. En la región, el uso de medios de comunicación de masas y de tecnologías de información muestra rezagos (Unesco, 2001). El empleo de la radio y la televisión con fines educativos es todavía reducido, aunque se están impulsando ciertas experiencias audiovisuales y de información. En algunos países del Caribe se ha expandido el uso de medios impresos y electrónicos en actividades en que se utilizan la radio y las exposiciones para promover la lectura y mejorar el uso del lenguaje, y la televisión como medio de información curricular pertinente. En Brasil se llevan a cabo programas de formación docente por televisión, y en Chile la Red Enlaces ha conectado a casi todas las escuelas del

6. Las evaluaciones de calidad en matemáticas para alumnos de octavo grado realizados por la OCDE en 1996 y 1999 ubican a los tres países latinoamericanos participantes en posiciones inferiores al puesto 30 entre unos 40 países. Los dos países latinoamericanos incluidos en la Encuesta internacional sobre alfabetización de adultos para personas entre 16 a 25 y 26 a 65 años ocuparon los cuatro últimos puestos entre 22 países. Las evaluaciones realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) en 13 países latinoamericanos muestran que los promedios del país en primera posición distan entre 1,5 y 2 desviaciones estándar de los 12 restantes.

Gráfico 5.1

NIVEL DE DESEMPEÑO EN MATEMÁTICAS Y LENGUAJE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS



Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación Unesco/Orealc (2001). "Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica". Informe técnico.

país a Internet y presta asistencia técnica a alumnos y profesores para su uso con fines educativos (Unesco, 2000).

La educación superior aún atraviesa una prolongada crisis que afecta al conjunto de sus misiones: los profesionales tienen mayores dificultades para lograr su realización laboral; la universidad pierde cada vez más su papel central en la generación del conocimiento y como punto de encuentro para la formación ciudadana, en la que las universidades latinoamericanas desempeñaron un papel particularmente importante; y buena parte de la educación superior oscila entre la rigidización política y la opción más tecnocrática. Los actuales niveles de investigación y desarrollo científico-tecnológico son claramente insuficientes y heterogéneos. El divorcio entre investigación académica y actividad productiva es muy acentuado.

Además, las universidades tanto públicas como privadas adolecen de serios problemas. Las primeras están sobrepobladas y sobreprotegidas, carecen de sistemas de evaluación sistemática, malgastan recursos y sus estructuras burocráticas son excesivas y ritualistas. Las privadas incluyen desde aquellas de muy mala calidad, que recogen al estudiantado que no logra acceder a las universidades públicas o permanecer en ellas, hasta las altamente tecnificadas, exclusivas de las élites. En ambos casos es evidente la falta de regulación.

La capacitación y la educación de adultos son también insuficientes e inadecuadas. Los institutos de capacitación que acompañaron los procesos industrializadores de las primeras décadas de la posguerra han perdido pertinencia frente a las transformaciones productivas en curso, y el desarrollo de la capacitación en las empresas es aún embrionario.

3. Educación, empleo e ingresos

El nivel de escolaridad de los trabajadores (población económicamente activa) aumentó en todos los países de la región durante la década de 1990. Este hecho se verifica tanto en el total (de 6,1 a 7,0 años), como para hombres (de 5,8 a 6,8) y mujeres (de 6,3 a 7,2), como en los sectores urbano (de 7,8 a 8,6) y rural (de 4,5 a 5,3), como en los ocupados (de 5,5 a 6,4) y desocupados (de 6,7 a 7,6) y también en todos los grupos de edad (de 7,4 a 8,2 para el de 15-29 años, de 6,6 a 7,6 para el de 30-49 años, y de 4 a 5 para los mayores de 50 años) (*véase* el cuadro 5.5). Las diferencias entre países son considerables: varían desde nueve años de estudio en Chile y Panamá, hasta menos de seis años en Brasil, Guatemala y Nicaragua. Los países que más avanzaron en este sentido fueron El Salvador, México y Venezuela. La brecha absoluta entre las zonas rurales y urbanas sigue siendo considerable, aunque se ha reducido levemente. La diferencia entre hombres y mujeres, que ha permanecido relativamente constante, favorece a las segundas, que registraron ganancias relativas en Colombia, Guatemala, Panamá y Venezuela, aunque en Brasil, Chile,

Honduras, México y Nicaragua los avances corresponden a la población masculina. Igualmente, con pocas excepciones, el promedio de años de estudio de los desocupados supera al de los ocupados en todos los grupos de edad, con diferencias apreciables en Brasil, Guatemala, Honduras, Panamá, y reducidas en Chile y Costa Rica. Estas distancias han tendido a ampliarse en Brasil, El Salvador y Guatemala, y a estrecharse en Costa Rica y Panamá.

En una perspectiva de más largo plazo, los avances en este campo han sido muy diferentes según países y períodos. Al comparar el nivel educacional de los trabajadores que se escolarizaron a partir de los años cincuenta (la población que en 1990 tenía 50 años o más) y los que lo hicieron a partir de 1975 (el grupo de 15 a 29 años en 1999), se observa que los mayores progresos se registraron en Chile, México y Venezuela (más de 4 años) y los menores (menos de 2,5 años) en Honduras y Guatemala, y en los países que habían alcanzado niveles educativos elevados ya a mediados del siglo xx (Argentina y Uruguay). La consideración por períodos muestra que entre 1955 y 1975 hubo importantes progresos, ya que los trabajadores que estaban en edad escolar en esos años (los que actualmente tienen entre 30 y 49 años), aumentaron su nivel educativo de 5 años (el mismo que hoy se registra entre los trabajadores de 50 años de edad o más) a 7,6 años, es decir, 2,6 años adicionales; los mayores progresos (más de 3,5 años) se obtuvieron en Nicaragua, México y Panamá. Los avances logrados a partir de 1975, cuando se educaron los trabajadores del actual grupo de 15 a 29 años, permitieron que éstos contaran ahora con 8,2 años de estudio, promedio que supera por 0,6 años el de los trabajadores de 30-49 años, habiéndose anotado los progresos más notables, por orden de magnitud, en México, Bolivia, El Salvador y Brasil. Por el contrario, la crisis de los años ochenta redundó en una pérdida educativa en Honduras, Panamá, Costa Rica y Ecuador, y en una desaceleración del ritmo de incremento de este indicador en el resto de los países (véase el gráfico 5.2).

Las desigualdades entre los retornos educativos muestran también segmentaciones significativas durante los últimos años⁷. Se observa que obtienen un alto retorno (premio educativo) quienes cuentan con educación universitaria y, en menor medida, aquellos que logran completar el ciclo secundario (en contraste con quienes no lo terminan). El aumento de los ingresos para el grupo joven (25-34 años), que tiene más años de educación cumplidos, es inferior al del total de la población, debido a los menores retornos por experiencia y a la “devaluación educativa”⁸. Al establecer

7. Véase, por ejemplo, el análisis de Carlson (2001), basado en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) para el período 1993-1999. Véase también Morley (2000) sobre el aumento en los diferenciales de ingresos por nivel educativo.

8. Se ha definido la “devaluación educativa” como el incremento de los niveles educativos necesarios para generar los mismos niveles de ingresos que en el pasado. Véase, al respecto, Cepal (1998e).

Cuadro 5.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA), SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, CIRCA 1990 Y 1999
 (En porcentajes)

País	Año		Grupos de edad							
			Total		15 a 29 años		30 a 49 años		50 y más años	
			PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados
A. Suramérica										
Argentina	1999	Urbano	10,1	10,0	10,9	10,9	10,9	10,7	8,7	8,5
Bolivia	1989	Urbano ^a	8,5	7,9	10,1	9,5	8,8	8,7	6,4	5,4
	1999	Total	7,2	6,3	8,7	8,1	7,3	6,7	5,2	4,0
		Brecha de género	1,7	1,8	1,1	1,0	2,2	2,0	2,1	2,3
		Brecha urbano rural	5,1	4,9	4,1	4,0	6,6	6,2	5,3	4,7
Brasil	1990	Total	4,9	4,2	5,9	5,5	5,4	4,6	3,2	2,6
		Brecha de género	-0,7	-0,4	-0,1	-0,9	-0,4	-0,3	-0,6	0,0
		Brecha urbano rural	3,0	3,2	3,0	3,4	3,5	3,7	3,0	2,6
	1999	Total	5,5	5,1	7,1	6,6	6,0	5,7	3,5	3,0
		Brecha de género	-0,3	-0,5	-0,9	-1,1	-0,3	-0,5	0,5	0,0
		Brecha urbano rural	2,9	3,4	2,4	3,2	3,3	3,7	3,1	3,0
Chile	1990	Total	8,2	8,0	9,8	9,5	8,7	8,7	6,1	5,8
		Brecha de género	-0,7	-0,4	-1,2	-0,9	-0,4	-0,4	-0,4	-0,1
		Brecha urbano rural	2,5	3,1	2,3	2,7	3,4	3,1	2,0	3,5
	2000	Total	9,0	8,8	10,7	10,5	9,7	9,5	6,5	6,5
		Brecha de género	-0,6	-0,4	-1,0	-0,9	-0,7	-0,3	-0,2	-0,1
		Brecha urbano rural	3,1	3,4	2,2	2,7	3,2	3,7	4,0	3,9
Colombia	1991	Total	6,2	5,8	7,6	6,9	6,9	6,4	4,1	3,9
		Brecha de género	0,4	-0,1	-0,4	-0,7	0,3	—	1,3	0,4
		Brecha urbano rural	3,0	3,5	3,0	3,3	3,5	3,9	2,3	3,2
	1999	Total	6,9	6,5	8,3	7,6	7,5	7,2	4,9	4,6
		Brecha de género	-0,2	-0,4	-0,6	-0,9	-0,2	-0,5	0,2	0,2
		Brecha urbano rural	3,2	3,4	2,6	3,1	3,4	3,7	3,5	3,3

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.5)

País	Año		Grupos de edad							
			Total		15 a 29 años		30 a 49 años		50 y más años	
			PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados
Ecuador	1990	Urbano	9,0	8,2	10,2	9,4	9,9	9,1	7,1	6,0
	1999	Urbano	9,4	9,0	10,3	9,9	10,7	10,1	7,3	7,0
Paraguay	1990 ^b	Urbano	9,3	8,6	9,9	9,3	10,0	9,3	7,1	7,3
	1999	Total	6,8	6,5	7,8	7,8	7,4	7,0	5,0	4,6
		Brecha de género	0,5	0,3	-0,3	-0,2	1,0	0,2	0,9	0,8
		Brecha urbano rural	1,7	1,7	1,5	1,5	1,8	1,9	1,9	1,5
Uruguay	1990	Urbano	8,6	8,5	9,8	9,6	9,2	9,2	6,7	6,5
	1999	Urbano	9,3	9,3	10,3	10,2	9,8	10,0	7,7	7,7
Venezuela	1990	Total	6,3	5,7	7,5	7,1	7,3	6,5	4,1	3,6
		Brecha de género	-1,0	-0,4	-1,6	-1,4	-1,2	-0,5	0,0	0,5
		Brecha urbano rural	3,0	3,6	2,5	3,0	3,1	4,1	3,8	3,8
	1999	Total	8,3	7,8	9,3	9,0	8,7	8,3	6,9	6,0
		Brecha de género	-1,3	-0,9	-1,7	-2,0	-1,2	-0,5	-1,0	0,0
B. México, Centroamérica y el Caribe										
Costa Rica	1990	Total	6,9	6,7	8,1	7,9	7,9	7,7	4,0	4,6
		Brecha de género	-0,5	-0,4	-0,7	-0,7	-0,3	-0,3	-0,1	0,0
		Brecha urbano rural	2,8	2,8	2,3	2,3	3,3	2,9	2,5	3,2
	1999	Total	7,4	7,3	8,1	8,1	8,2	8,3	5,7	5,5
		Brecha de género	-0,4	-0,4	-0,9	-1,0	-0,1	-0,3	-0,1	-0,2
		Brecha urbano rural	2,7	2,7	2,2	2,4	3,3	2,6	3,0	3,1
El Salvador	1990	Urbano	6,3	6,4	8,2	7,9	7,1	7,3	3,5	3,9
	1999	Total	5,9	5,3	7,7	7,0	6,5	5,9	3,2	3,1
		Brecha de género	-0,2	0,5	-1,0	-0,1	0,0	0,7	1,2	0,6
		Brecha urbano rural	4,5	4,3	4,1	4,0	5,4	5,1	3,6	3,6
Guatemala	1989	Total	4,5	3,4	5,7	4,6	4,3	3,7	3,1	1,9
		Brecha de género	0,5	0,7	0,1	0,6	-0,2	0,9	2,3	0,6
		Brecha urbano rural	3,7	3,4	3,1	3,6	4,1	4,1	3,6	2,4

(Continúa en la página siguiente)

País	Año		Grupos de edad							
			Total		15 a 29 años		30 a 49 años		50 y más años	
			PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados
Honduras	1998	Total	5,5	4,1	6,7	5,5	5,7	4,4	3,9	2,5
		Brecha de género	-0,6	0,8	-0,6	0,5	0,5	0,9	-1,9	0,9
		Brecha urbano rural	3,9	4,1	3,7	4,1	4,0	4,7	4,5	3,5
	1990	Total	5,0	4,1	6,2	5,3	5,3	4,5	3,0	2,5
		Brecha de género	-0,6	-0,1	-0,6	-0,4	-0,6	0,0	0,1	0,1
		Brecha urbano rural	3,2	2,9	2,9	2,8	4,2	3,5	2,7	2,5
	1999	Total	5,9	5,0	6,4	6,1	6,6	5,7	4,2	3,1
		Brecha de género	0,4	-0,2	-0,6	-0,6	0,3	0,0	2,6	0,1
		Brecha urbano rural	2,8	3,0	2,6	2,7	3,5	3,7	2,6	2,5
México	1989	Total	6,0	5,5	7,7	7,5	6,2	5,9	3,6	3,2
		Brecha de género	-0,6	0,1	-1,1	-0,5	-0,1	0,2	1,0	0,7
		Brecha urbano rural	3,4	3,3	2,6	3,0	4,1	3,8	3,8	3,1
	1998	Total	7,4	6,8	9,2	8,7	7,8	7,4	4,2	4,3
		Brecha de género	-0,2	0,5	-0,2	-0,1	0,8	0,7	0,6	0,9
		Brecha urbano rural	3,1	3,0	2,1	2,1	3,8	3,2	3,6	3,7
	1993	Total	4,4	4,0	6,0	5,4	4,7	4,5	2,2	2,2
		Brecha de género	-0,5	-0,3	-0,5	-1,1	0,5	0,0	-0,9	0,0
		Brecha urbano rural	3,0	3,3	2,5	3,7	4,4	4,0	2,1	2,1
Panamá	1998	Total	5,0	4,6	6,3	5,8	5,7	5,3	2,7	2,6
		Brecha de género	0,1	-0,4	-1,3	-1,1	0,9	-0,2	0,7	0,3
		Brecha urbano rural	3,4	3,2	2,9	2,9	4,3	3,8	3,4	2,8
	1991	Total	8,4	7,5	9,6	8,9	9,2	8,3	6,3	5,3
		Brecha de género	-1,2	-1,0	-1,3	-1,3	-1,0	-0,9	-1,0	-0,8
		Brecha urbano rural	2,2	3,0	1,8	2,4	2,4	3,2	2,8	3,4
	1999	Total	9,2	8,4	10,1	9,5	9,9	9,4	7,3	6,3
		Brecha de género	-1,4	-1,0	-1,4	-1,3	-1,3	-0,9	-1,0	-0,6
		Brecha urbano rural	2,5	3,2	2,0	2,5	1,9	3,1	4,0	3,8

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.5)

País	Año		Grupos de edad							
			Total		15 a 29 años		30 a 49 años		50 y más años	
			PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados	PEA	Ocupados
R. Dominicana	1997	Total	6,6	6,1	7,8	7,7	7,0	6,8	4,7	3,9
		Brecha de género	-0,1	-0,6	-1,2	-1,5	0,7	-0,5	0,3	0,2
		Brecha urbano rural	3,1	3,0	2,1	2,5	4,0	3,9	3,4	2,5
Promedio ^c	1990 ^d	Total	6,1	5,5	7,4	6,9	6,6	6,1	4,0	3,6
		Brecha de género	-0,5	-0,2	-0,8	-0,7	-0,3	-0,2	0,2	0,1
		Brecha urbano rural	3,3	3,5	2,9	3,3	3,9	3,9	3,1	3,2
	1999 ^e	Total	7,0	6,4	8,2	7,7	7,6	7,1	5,0	4,4
		Brecha de género	-0,5	-0,3	-0,9	-0,9	-0,1	-0,2	0,0	0,1
		Brecha urbano rural	3,2	3,4	2,7	3,0	3,5	3,7	3,5	3,4

Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Brecha de género: diferencia en el promedio de años de estudio entre hombres y mujeres. Cuando el signo es positivo, los hombres presentan mayor promedio de años de estudio; cuando es negativo, es mayor para las mujeres.

Brecha urbano-rural: diferencia en el promedio de años de estudio entre la población urbana y rural. Cuando el signo es positivo, la población urbana presenta mayor promedio de años de estudio; cuando es negativo, es mayor para la población rural.

a Ocho ciudades principales

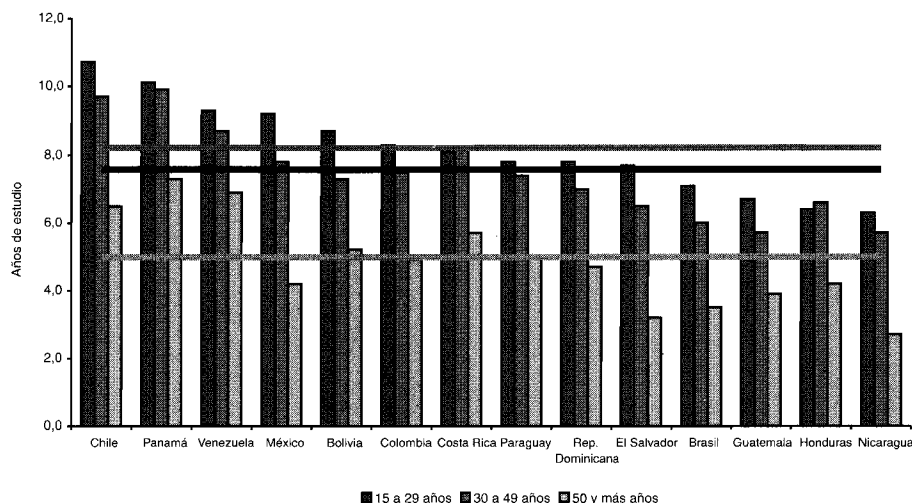
b Área Metropolitana de Asunción.

c Los promedios se calcularon con las observaciones de los países que disponen de información comparable para los años considerados.

d El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1990.

e El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1999.

Gráfico 5.2
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
(PEA) TOTAL, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1999



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

una comparación de género, estas diferencias son altas, pero también varían considerablemente, y resultan superiores cuando no se completa la educación secundaria.

II. GLOBALIZACIÓN Y EMPLEO

El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera 80% del total). Una parte relevante de los efectos sociales de la mayor integración de los países de la región en la economía global, así como de los procesos de ajuste para lograr los equilibrios macroeconómicos y adecuarse a los cambios en dicho entorno internacional, se transmite a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, que determina la cantidad y calidad de los empleos generados y las remuneraciones e ingresos que obtienen las personas (Naciones Unidas, 2001a). Las posibilidades de acceder al empleo, el nivel de cobertura y protección social de los ocupados y las retribuciones que obtienen inciden decisivamente en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen en el

tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región (Cepal, 2000a y 2000b).

Los efectos sobre el empleo que ejercen el cambio tecnológico, la apertura al comercio internacional y la integración de América Latina y el Caribe en la economía mundial se conjugan con las repercusiones del ajuste estructural y las propias de los ciclos económicos. Las consecuencias de los cambios en el empleo, comunes a la gran mayoría de los países de la región, han sido: la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral, producto del elevado desempleo y la movilidad entre ocupaciones; la progresiva desigualdad, como resultado de la evolución de las retribuciones entre sectores, estratos de productividad y niveles de calificación; y la exclusión, atribuible a la insuficiencia de empleos de calidad, la baja cobertura de los sistemas de protección social y la creciente precarización laboral. El análisis de la información disponible permite identificar, además, algunos rasgos específicos asociados a diferentes patrones de especialización productiva y de participación en las corrientes de comercio mundial que se perfilaron en la última década del siglo xx.

1. Dinámica de la estructura de la producción y el empleo

El examen de los cambios en la estructura de la producción y el empleo permite detectar los efectos diferenciados de los dos patrones de especialización dominantes en América Latina⁹. Uno de éstos ha sido la especialización en la producción de materias primas y productos básicos (*commodities*) industriales, con uso intensivo de capital y recursos naturales, modelo característico, en particular, de los países suramericanos, y el otro, la especialización en manufacturas con alto contenido de insumos importados (el caso extremo es el mero ensamble o maquila de tales insumos), patrón que se da predominantemente en México y en algunas de las economías centroamericanas y del Caribe; este tipo de especialización comprende varias ramas con uso intensivo de mano de obra y se ha caracterizado, además, por una alta concentración de las exportaciones de ese origen en el mercado norteamericano (*véase el capítulo 3*). Para simplificar, en las consideraciones que siguen se hará referencia a los países del sur y el norte de la región, ya que los patrones de especialización coinciden, en general, con la posición geográfica de ambos grupos.

En efecto, la producción transable en los países del norte de la región, particularmente en México, Costa Rica y Nicaragua y en algunas ramas industriales de El Salvador y Honduras, se expandió a mayor ritmo que las de bienes y servicios no

9. Un tercer patrón, característico de algunos países del Caribe, es la especialización en servicios. Como se señala en el capítulo 8, los países que siguen este patrón muestran una clara ventaja sobre aquellos especializados en materias primas. Hay que hacer hincapié en que la estructura productiva en cada uno de los tres patrones es más diversificada de lo que esta caracterización podría insinuar.

transables, con un rápido aumento de la participación de las exportaciones en el producto¹⁰. En los países del sur, por el contrario, lo característico fue el menor dinamismo relativo de las actividades productoras de bienes transables¹¹. Este comportamiento se observó en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, mientras Brasil y Perú mantuvieron su estructura anterior. Escapan a las tendencias subregionales Ecuador y Venezuela en el sur, y Guatemala, Panamá y República Dominicana en el norte. Vale anotar que esta dinámica también se encuentra asociada con el crecimiento de la productividad en la producción de transables, particularmente en los países del sur, mientras en los países del norte las actividades de ensamble han permitido un crecimiento del empleo pero no necesariamente de la productividad.

Los distintos patrones de especialización y de inserción en las corrientes del comercio internacional se han manifestado en dinámicas de crecimiento del empleo también diferentes. En efecto, en los países en los que la nueva producción industrial tendió a predominar, como modelo de organización productiva, la expansión del empleo total fue mayor que en aquellos países en los que las actividades procesadoras de recursos naturales mantuvieron un alto peso relativo. En conjunto, el empleo total aumentó en los países suramericanos a razón de 2,6% anual, mientras que en los del norte de la región su ritmo fue de 3,6% por año, en ambos casos con un mayor dinamismo relativo del empleo en las actividades no transables (*véase el cuadro 5.6*). Por su parte, el empleo asalariado se expandió a un ritmo similar al del empleo total, aunque con variaciones según el país. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay el empleo asalariado creció a mayores tasas que el empleo total y lo contrario ocurrió en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela. Por tanto, en estos últimos países se expandió más el trabajo por cuenta propia. Cabe señalar que mientras el crecimiento total del empleo sigue un patrón norte-sur, en buena medida debido al mayor ritmo de expansión de la oferta laboral por causas demográficas, no acontece lo mismo con el peso relativo del empleo asalariado, que está mucho más asociado al ritmo de expansión de las economías correspondientes.

No obstante lo anterior, el impacto de los esquemas de especialización internacional en los patrones de generación de empleo asalariado es considerable. Así, en los países suramericanos el incremento del empleo asalariado en las actividades transables fue sustancialmente inferior al registrado en las actividades no transables, mientras

10. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, la participación de las exportaciones en el PIB aumentó de 31% a 52% en Costa Rica, de 15% a 36% en México y de 17% a 36% en El Salvador. Por el contrario, en los países suramericanos los incrementos han sido menores: en Argentina pasaron de 10% a 12% del PIB, en Brasil de 8% a 11% y en Colombia de 14% a 19%; una excepción es Chile, cuyo coeficiente de exportación subió de 28% a 37%.

11. Véase un análisis del impacto de la modernización de la industria manufacturera en el empleo en Altenburg, Qaulmann y Weller (2001).

que en los países del norte, el empleo asalariado creció a tasas más parecidas en ambos tipos de actividad. La diferencia es todavía mayor en la generación de empleo asalariado en el sector manufacturero, que creció anualmente a razón de sólo 0,8% en los países suramericanos, e incluso se estancó o decreció en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela. En contraste, en el norte de la región el empleo asalariado aumentó 4,4% por año y, en casi todos los países, el empleo asalariado industrial creció más que el empleo total (*véanse* el gráfico 5.3 y el cuadro 5.6).

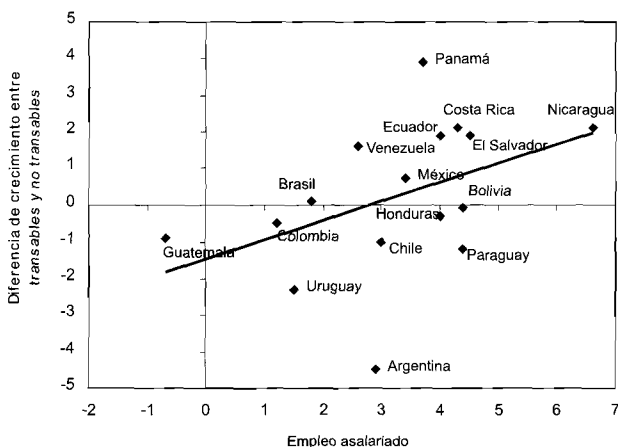
Por otra parte, cabe destacar el hecho de que en los países del norte de la región la ocupación en los sectores de rubros no transables creció a razón de 4,8% anual, ritmo también superior al observado en los países suramericanos (3,1%), aunque en este caso el mayor dinamismo del empleo en los países del norte se concentró en los sectores no asalariados. Los servicios sociales, comunales y personales siguieron siendo las actividades que absorbieron en mayor medida a los trabajadores menos calificados, principalmente independientes, con lo cual los niveles de informalidad se mantuvieron o aumentaron. Ello explica que, en el conjunto de la región, cerca de un 70% del incremento del empleo en la década de 1990 haya correspondido al sector informal (Cepal, 2001a).

Durante los años noventa, el crecimiento de la población activa en la región en su conjunto mantuvo un ritmo relativamente rápido. En los países del sur, aunque la tasa de incremento de la PEA fue más baja (2,7% al año), la menor generación de empleo redundó en aumentos del desempleo abierto, con máximos que se produjeron en distintos momentos de la década según el país (*véase* el gráfico 5.4). En contraste, en los países del norte el empleo aumentó a una tasa similar y el desempleo urbano tendió a mantenerse estable o a reducirse, a pesar del mayor crecimiento de la PEA (3,4% anual).

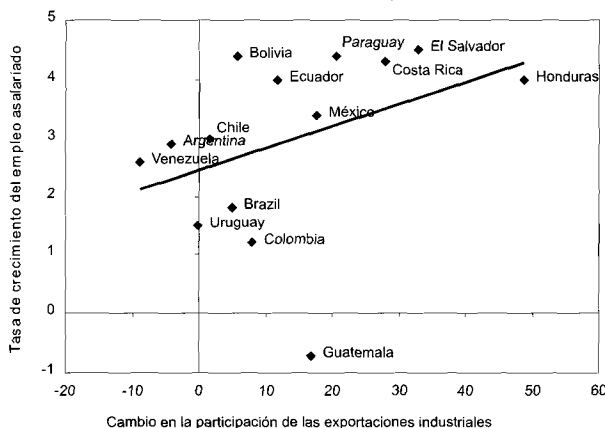
Cabe destacar que los cambios de las estructuras productivas y ocupacionales mencionados estuvieron acompañados de una ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con altos y bajos niveles de escolaridad. Sin embargo, este patrón es bastante generalizado y no responde, por tanto, a los patrones de especialización. De acuerdo con la información disponible sobre trabajadores asalariados, en 16 países de la región (10 de ellos con información nacional), la diferencia salarial aumentó considerablemente. Este es el caso de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela; también se amplió, aunque a un ritmo más lento, en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, y sólo se redujo en Bolivia, Brasil y Honduras. Empero, esta tendencia no obedece a un claro desempeño relativo de los sectores de rubros transables y no transables. Así, en algunos países la ampliación de la diferencia salarial fue mayor en el sector de bienes y servicios transables que en el de no transables (Colombia, Paraguay y Venezuela); en otros su aumento fue similar en ambos sectores (Argentina y Guatemala), y también hubo casos en que creció más en las actividades no transables (Chile, Ecuador, México y

Gráfico 5.3

Diferencia entre el crecimiento anual de transables y no transables y el crecimiento del empleo asalariado (1990-1999)



Crecimiento del empleo asalariado y cambio en la participación de las exportaciones industriales (1990-1999)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Uruguay). En los países donde los aumentos han sido menores, la brecha se amplió en el sector de rubros transables, pero esto tendió a ser contrarrestado por su disminución en los sectores de no transables. Finalmente, en Honduras y Bolivia se registró un estrechamiento de la brecha salarial, con reducciones más marcadas en el sector de bienes y servicios no transables, pero en Brasil sucedió lo contrario (véase el cuadro 5.7).

Cuadro 5.6
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL EMPLEO 1990-1999
 (Tasas anuales medias de variación)

País	Empleo total			Empleo asalariado ^a		
	Todos los sectores	Sector transable ^b	Sector no transable ^c	Todos los sectores	Sector transable ^b	Sector no transable ^c
Costa Rica	3,7	1,3 (2,1)	5,2 (3,7)	4,5	3,2 (2,9)	5,2 (3,5)
El Salvador ^d	4,3	3,5 (4,1)	4,6 (2,2)	4,8	4,0 (5,2)	5,1 (3,7)
Guatemala	3,6	2,2 (6,0)	5,6 (2,3)	2,7	2,9 (4,4)	2,6 (-0,3)
Honduras	3,9	2,9 (6,6)	5,2 (4,4)	3,0	2,3 (7,3)	3,4 (3,8)
México	3,0	1,7 (4,0)	3,9 (4,6)	2,6	1,7 (3,4)	2,1 (3,9)
Nicaragua	3,5	3,9 (1,2)	3,3 (1,6)	3,6	5,8 (4,0)	2,5 (3,2)
Panamá	3,5	-0,6 (3,5)	5,6 (2,7)	4,1	1,7 (3,5)	4,8 (2,4)
Subtotal	3,6	2,1	4,8	3,6	3,1	3,7
Promedio simple		(3,9)	(3,1)		(4,4)	(2,9)
Subtotal	3,2	1,8	4,1	2,8	2,0	2,7
Promedio ponderado		(4,1)	(4,3)		(3,6)	(3,6)
Argentina ^d	1,2	-1,3 (-1,5)	1,7 (2,2)	1,6	-1,4 (-1,6)	2,5 (2,4)
Bolivia ^d	5,0	7,6 (8,1)	4,4 (-0,9)	3,8	3,6 (4,9)	3,9 (1,5)
Brasil	1,6	0,2 (0,3)	2,4 (2,4)	1,7	0,2 (0,2)	2,5 (2,8)
Chile	2,3	-0,4 (-0,2)	3,6 (4,6)	2,8	-0,1 (0,0)	4,3 (6,0)
Colombia	1,7	-0,1 (-0,4)	2,8 (3,1)	1,2	0,2 (-0,4)	1,9 (2,1)
Ecuador ^d	3,6	2,2 (1,4)	4,1 (4,2)	3,5	1,6 (0,6)	4,1 (3,1)
Paraguay ^e	4,1	3,9 (4,5)	4,1 (3,3)	4,7	4,7 (5,6)	4,7 (3,5)
Uruguay ^d	1,2	-1,1 (-1,8)	1,8 (1,0)	1,5	-0,3 (-2,0)	2,0 (1,1)
Venezuela	2,7	0,7 (1,6)	3,4 (2,5)	1,5	0,1 (-0,3)	2,0 (1,3)

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.6)

	Empleo total			Empleo asalariado ^a		
	Todos los sectores	Sector transable ^b	Sector no transable ^c	Todos los sectores	Sector transable ^b	Sector no transable ^c
Subtotal	2,6	1,3	3,1	2,5	1,0	3,1
Promedio simple		(1,3)	(2,5)		(0,8)	(2,6)
Subtotal	1,8	0,2	2,6	1,8	0,1	2,5
Promedio ponderado		(0,2)	(2,5)		-(0,1)	(2,6)
Total	3,0	1,7	3,9	3,0	1,9	3,3
Promedio simple		(2,5)	(2,7)		(2,4)	(2,7)
Total	2,2	0,8	3,0	2,1	0,7	2,6
Promedio ponderado		(1,5)	(2,9)		(0,9)	(2,9)

Fuente: Cepal, estimaciones sobre la base de tabulaciones de encuestas de hogares del respectivo país.

a Trabajadores asalariados entre 25 y 59 años de edad, que trabajan 20 o más horas semanales.

b Entre paréntesis figuran las cifras correspondientes a la industria manufacturera.

c Entre paréntesis figuran las cifras correspondientes a los servicios gubernamentales, sociales, comunales y personales.

d Total urbano.

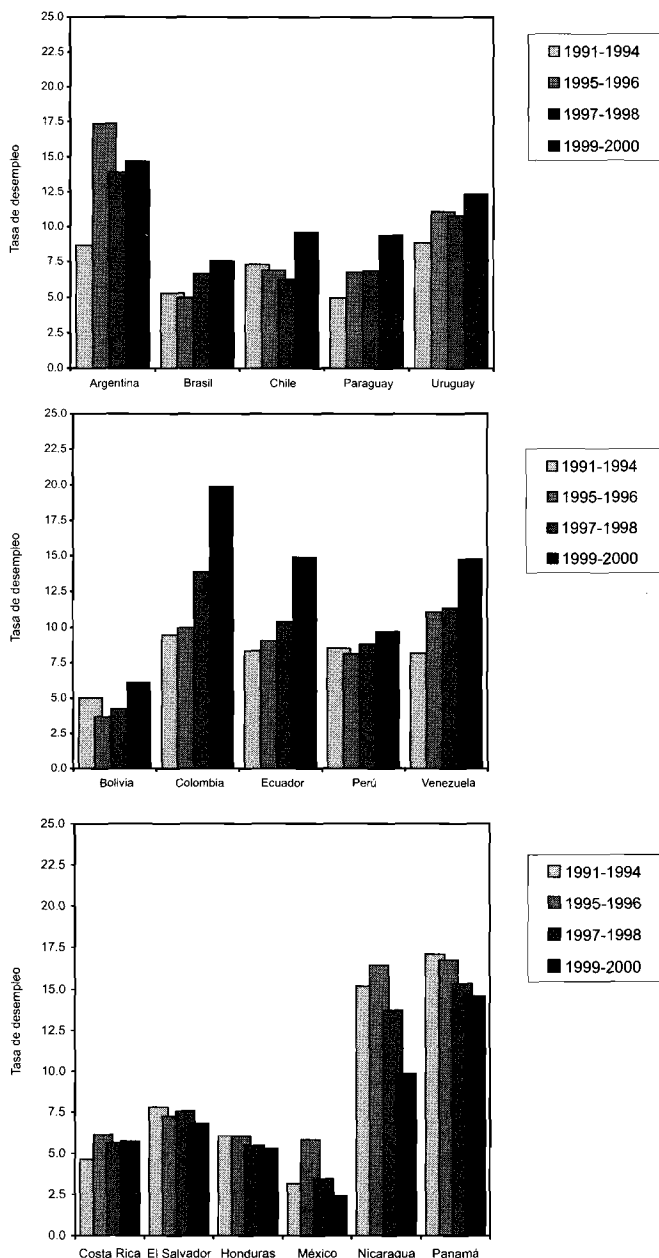
e Asunción y Departamento Central.

Como se ha señalado en diversos estudios, la ampliación de la brecha salarial contradijo las previsiones según las cuales en países con abundancia relativa de mano de obra no calificada, la liberalización comercial se traduciría en un aumento de la demanda y, por ende, de los ingresos relativos de estos trabajadores¹². En la medida en que dicha ampliación es un fenómeno generalizado, esto es, que no obedece a las diferencias entre los patrones de especialización, su explicación está asociada a la conjunción de cambios tecnológicos, especialmente aquellos relacionados con el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a ciertas particularidades de la transformación productiva. Entre éstas cabe señalar, en especial, la reestructuración y expansión de ciertos servicios (sobre todo de los servicios financieros y de los servicios a las empresas, e incluso de los servicios sociales, comunales y personales), proceso que generó una demanda de personal altamente calificado. Este resultado también es imputable a las insuficiencias de los sistemas de educación nacionales, que redundan en un relativo desaprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías y en una mayor falta de equidad en el mercado de trabajo¹³.

12. Véanse Tokman y Martínez (1999), Robbins (1994 y 1997), Pissarides (1997), Wood (1997), Lora y Olivera (1998) y Weller (2000).

13. Sobre este tema, véase Acemoglu y Zilibotti (2001).

Gráfico 5.4
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO URBANO,
PERÍODOS 1991-1994, 1995-1996, 1997-1998 Y 1999-2000



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Cuadro 5.7
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS SALARIALES
EN LOS AÑOS NOVENTA^a

País	Año	Total asalariados (públicos y privados)	Asalariados privados		
			Total	Sector de bienes y servicios transables	Sector de bienes y servicios no transables
Argentina (Gran Buenos Aires) ^{b c}	1990	...	2,14	2,19	2,15
	1999	...	2,47	2,55	2,49
Bolivia (zonas urbanas) ^{c d}	1989	...	3,46	2,66	3,73
	1999	...	2,90	2,67	2,89
Brasil	1993	5,67	6,58	8,40	5,58
	1999	5,42	5,46	6,22	5,25
Chile ^c	1990	...	4,05	4,86	3,97
	1998	...	4,87	5,51	4,70
Colombia	1991	2,57	2,59	2,69	2,63
	1999	4,12	3,82	4,85	3,76
Costa Rica	1990	2,53	2,46	1,94	2,71
	1999	2,89	2,53	2,68	2,50
Ecuador (zonas urbanas)	1990	2,39	2,85	2,74	2,90
	1999	2,97	3,72	3,42	3,85
El Salvador (zonas urbanas)	1990	2,92	3,79	4,20	3,65
	1999	3,46	3,60	4,77	3,29
Guatemala	1989	3,13	3,79	3,77	3,74
	1998	3,92	4,45	4,73	4,32
Honduras	1990	4,05	5,13	4,30	5,56
	1999	3,24	3,34	3,10	3,55
México ^{b c}	1989	...	2,19	2,57	2,07
	1998	...	3,32	3,25	3,35
Nicaragua ^{c b}	1993	...	2,53	3,03	2,47
	1998	...	2,76	3,24	2,59
Panamá	1989	2,83	2,93	2,70	3,17
	1999	3,12	3,14	3,39	3,09
Paraguay (Asunción y Dpto. Central)	1990	2,64	2,75	1,80	2,79
	1999	3,22	3,62	3,45	3,46
Uruguay (zonas urbanas)	1990	2,27	2,45	3,33	2,28
	1999	2,73	3,14	3,83	2,96
Venezuela	1990	2,01	2,12	2,47	2,01
	1999	2,87	3,32	4,71	2,94

Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Corresponde al cociente entre los ingresos medios de los asalariados de 25 a 59 años de edad que trabajan 20 o más horas semanales y tienen 17 o más años de escolaridad y aquellos que tienen entre 6 y 9 años de escolaridad.

b Trece años y más de estudio en comparación con 6 a 9.

c La encuesta no permitió distinguir entre asalariados públicos y privados, por lo que las cifras corresponden al total de asalariados.

d En 1989, la cobertura corresponde a las ocho ciudades principales y en 1999, al total urbano.

2. Globalización, flexibilización y precarización laboral

Uno de los rasgos principales de la fase reciente de globalización en América Latina y el Caribe ha sido la intensidad de las políticas de ajuste estructural adoptadas en forma relativamente generalizada desde mediados de la década de 1980. En este marco, la desregulación del mercado de trabajo ha sido concebida como una condición necesaria para sostener y aumentar la competitividad, sobre todo la de aquellos sectores más directamente involucrados en el proceso de integración a la economía mundial. Por otra parte, la flexibilización laboral es una consecuencia del proceso de globalización, ya que la restructuración del sistema y de los modos de organización del proceso productivo han impulsado el surgimiento de vínculos laborales heterogéneos. Esta flexibilización ha sido bastante generalizada en América Latina y el Caribe, pese a que los países se insertaron en el comercio internacional con patrones de especialización diferentes.

El incremento de la competencia internacional y la aceleración del cambio tecnológico, productos de la globalización, han tenido dos consecuencias que es importante destacar. Por un lado, la presión hacia la reconversión productiva para mantener los niveles de competitividad se tradujo en procesos de expansión y de repliegue de sectores y empresas. Esta dinámica estuvo acompañada de procesos simultáneos de creación y destrucción de empleos e indujo el traslado de trabajadores entre sectores (y empresas) dinámicos y no dinámicos. Por otro lado, la necesidad de elevar la eficiencia productiva, en un marco de inestabilidad de la demanda externa, exigió flexibilizar la producción y el proceso de trabajo. Como consecuencia de ello se han multiplicado las formas de organizar la producción, se ha impulsado la articulación de redes de empresas, tanto verticales como horizontales, y se ha avanzado en la subcontratación de tareas y procesos para evitar los costos fijos de actividades que carecen de continuidad en el tiempo, o que no son centrales en los procesos de producción. Estos fenómenos han incidido en el desplazamiento del empleo desde el sector industrial al de los servicios y en la presión hacia una mayor flexibilización de las condiciones de contratación y despido de trabajadores.

El progresivo abandono por parte del Estado de su función reguladora de los mercados, junto con la necesidad de fomentar la restructuración del sistema productivo con miras a una mayor integración internacional, allanó el camino para que se revisara la legislación laboral en el sentido de reducir los costos fijos asociados al trabajo y de transformarlos, en el límite, en costos estrictamente variables. Hasta cierto punto, esta flexibilidad puede favorecer a los trabajadores, en la medida en que les permita beneficiarse de las oportunidades que generan los sectores y empresas en expansión, y de la posibilidad de optar entre diversas condiciones de trabajo.

El signo negativo de la flexibilización del mercado de trabajo radica principalmente en que ha propiciado, a la vez que reconocido, la creación de empleos de mala

calidad, ya sea por su inestabilidad, sus bajas remuneraciones, su falta de protección social o sus inadecuadas condiciones de trabajo. De esta manera, además del aumento del desempleo registrado en varios países, ha habido un proceso más general de intensificación de la inestabilidad e inseguridad laborales, asociadas a la flexibilización de las contrataciones y al peso creciente del empleo informal, caracterizado por su alto grado de precariedad, tanto en el caso del empleo por cuenta propia como en el del trabajo asalariado en micro y muy pequeñas empresas.

En muchos países este proceso se ha traducido, además, en un importante deterioro de la protección social. Con la excepción de Uruguay, las dos terceras partes de los asalariados en microempresas no cuentan con seguridad social y, más aún, hay evidencias de que el déficit de cobertura de la seguridad social se incrementó considerablemente durante la última década en las empresas más pequeñas. Dada la creciente importancia de la generación de empleo en dichas empresas, en varios casos esto redundó en una reducción de la cobertura de la seguridad social en el conjunto de la población. Aunque el problema se concentra principal y crecientemente en las microempresas, subsisten fracciones importantes de los asalariados de empresas pequeñas y medianas que también están desprotegidos. Otro hecho, aún más alarmante, es que en varios países hay un porcentaje cada vez mayor de asalariados urbanos sin contrato de trabajo (*véase* el cuadro 5.8).

Los cambios en la articulación de los sistemas productivos han impulsado la revisión de las normativas laborales en lo que respecta a los tipos y modalidades de contratación. Esto incluye la aceptación legal de contratos con menos garantías a fin de incentivar la ocupación bajo esquemas temporales y ocasionales, así como medidas que facilitan el despido y disminuyen su costo. En casi todos los casos, la vinculación temporal o sin contrato conlleva la precarización de la relación laboral, lo que se traduce en ausencia de incentivos para invertir en capacitación y menor compromiso con el aumento de la productividad, alimentando asimismo los procesos ya mencionados de reducción del alcance de la protección social. En la mayoría de los países, el trabajo asalariado temporal ha ganado importancia relativa (Cepal, 2001d). Con excepción de Chile, estas formas de contratación son mucho más gravitantes en las micro y pequeñas empresas y duplican la importancia relativa que alcanzan en los establecimientos con más de cinco trabajadores (*véase* el cuadro 5.9).

Por otra parte, cabe señalar que dicha flexibilización laboral ha obedecido en buena medida a situaciones de hecho, que reconocen y buscan una adaptación normativa al funcionamiento real del mercado laboral. En este sentido, la mayor flexibilización puede haber ayudado a “formalizar” relaciones contractuales y laborales de amplios grupos de trabajadores que no estaban claramente “reconocidas” en las disposiciones anteriores. También se han dictado normas para defender el fuero sindical, proteger a las mujeres de prácticas discriminatorias, erradicar el trabajo infantil y regular el juvenil (Cepal, 2000b).

Cuadro 5.8
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): TRABAJADORES ASALARIADOS SIN CONTRATO
DE TRABAJO Y SIN SEGURIDAD SOCIAL EN ZONAS URBANAS
 (En porcentajes del total de asalariados)

País	Año	Trabajadores sin contrato de trabajo	Trabajadores sin seguridad social, Tamaño del establecimiento		
			Total	Hasta 5 ocupados	Más de 5 ocupados
Argentina	1990	21,9	29,9	64,8	18,2
	1997	33,0	37,3	74,1	22,7
Bolivia	1989	...	57,3	88,5	40,3
	1997	...	61,8	90,7	46,9
Brasil	1990	35,1	26,9	...	...
	1996	46,3	34,9	68,4	22,4
Chile	1990	15,1	20,1	42,5	13,2
	1996	22,2	19,6	43,6	13,1
Colombia	1989	37,5	...	...	...
	1996	31,0	28,5	62,5	19,0
Costa Rica	1990	...	22,5	66,2	11,8
	1997	...	26,2	71,2	14,0
El Salvador	...	...	...	...	...
	1997	...	45,6	85,2	28,4
México	1989	32,4	36,3	...	...
	1996	37,7	35,6	79,1	20,3
Paraguay	...	...	...	...	...
	1995	64,9	64,4	94,3	47,2
Perú	1989	29,9	...	...	...
	1997	41,1	...	...	...
Uruguay	1981	...	2,8	5,9	1,9
	1997	...	3,9	7,0	2,8
Venezuela	...	...	...	...	...
	1997	...	38,8	79,1	24,5

Fuente: Cepal, *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18. Para la columna "trabajadores sin contrato de trabajo", la fuente complementaria es Daniel Martínez y Víctor Tokman, "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección", *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, París, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1999.

III. PROTECCIÓN SOCIAL

1. Aseguramiento y protección social para enfrentar el riesgo y la inestabilidad

La protección social tiene por finalidad enfrentar distintos riesgos (impedimentos al desarrollo personal, enfermedad, o falta de ingresos), con arreglo a diferentes estrategias (prevención o mitigación). Está configurada por un conjunto de medidas referidas a los regímenes contributivos de seguridad social (enfermedad, invalidez y

Cuadro 5.9
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCIDENCIA DEL TRABAJO ASALARIADO
NO PERMANENTE EN ÁREAS URBANAS
 (En porcentajes del total de asalariados)

País	Año	Total	Tamaño del establecimiento	
			Hasta 5 ocupados	Más de 5 ocupados
Argentina	1997	17,9	27,0	14,0
Chile	1990	11,0	...	...
	1998	16,9	17,7	16,6
Colombia	1984	13,4	25,9	10,1
	1990	15,5	25,1	12,6
	1998	21,6	32,3	18,4
Costa Rica	1981	1,1	3,0	0,6
	1990	9,4	20,6	6,6
	1997	9,5	20,3	6,5
Ecuador	1997	45,1	69,5	35,6
El Salvador	1995	26,3	68,2	18,2
Venezuela	1997	15,4	20,9	13,7

Fuente: Cepal, *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.

pensiones) y a la asistencia social financiada con ingresos fiscales (asistencia médica, nutrición, programas de empleo, atención de desastres, transferencias y subsidios)¹⁴. En este marco, sólo algo más de una tercera parte de los países de la región cuenta con programas de protección de desempleo, atención integral en caso de discapacidad y programas de asignaciones familiares. También pueden considerarse, en una visión más amplia, los programas que proveen acceso a activos para la población de bajos ingresos (vivienda social, adjudicación de tierras, microcrédito y capacitación). La alta vulnerabilidad social no está asociada únicamente al rezago tecnológico, la pobreza o la densa concentración del ingreso, sino también a la ausencia de políticas sociales universales vigorosas (Cepal, 2000a). El importante déficit de cobertura es probablemente el mayor problema pendiente de los sistemas de protección social.

Se ha dicho que en América Latina y el Caribe se han eludido, más que asumido, las nuevas responsabilidades que impone la gestión del riesgo en sociedades orientadas al mercado. En contraste, en los países industrializados (que han debido encarar tasas de crecimiento y de consumo menos volátiles) la expansión del papel de los

14. Sobre los programas de redes de protección social y de combate contra la pobreza en 14 países de la región, véanse los trabajos de Repetto y Sanguinetti (2001) y Castro (2001).

mercados después de la Segunda Guerra Mundial se dio a la par con el fortalecimiento de la seguridad social, el crecimiento del sector público y la construcción de un Estado de bienestar (Rodrik, 2001; Porter, 1999)¹⁵. En la región, las necesidades actuales de cambio se originan, simultáneamente, en las insuficiencias y dificultades históricas de los sistemas de protección social, así como en los nuevos retos que imponen, por una parte, las dinámicas demográfica y epidemiológica y, por la otra, la globalización, a través de sus efectos de volatilidad macroeconómica e inestabilidad y precariedad del empleo y de los ingresos laborales. Los mayores riesgos macro y microeconómicos se han traducido, de esta manera, en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección social frente a sistemas insuficientemente desarrollados, que además aún no se recuperan plenamente de la crisis en que estuvieron sumidos durante la década de 1980.

La vulnerabilidad de los sectores pobres o cercanos a la línea de pobreza ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares es muy alta. En efecto, además del 35% de los hogares y del 44% de la población que se encuentran en situación de pobreza, existe en la mayoría de los países una importante proporción de hogares (entre 25% y 30%) con ingresos per cápita que varían entre una y dos líneas de pobreza y que enfrentan, por tanto, un alto riesgo de caer en la pobreza (Cepal, 2001c). Las tendencias distributivas adversas que continúan predominando mayoritariamente en la región han afectado, en algunos casos, a los sectores pobres, en otros, a los grupos de ingreso medio y, ocasionalmente, a ambos¹⁶. Esta realidad ha revertido la movilidad social y económica ascendente que se apreciaba en la región hasta los años setenta, y que establecía un horizonte temporal y una lógica económica, dentro de la cual muchas familias postergaban el consumo en aras de la inversión en capital humano, vivienda, pensiones y salud.

La magnitud y la profundidad del riesgo social y económico imperante en la región ponen en entredicho la capacidad fiscal para enfrentar las exigencias que impone su manejo. Ante las restricciones fiscales, que son más severas en un contexto de apertura, la protección social ha tendido a financiarse cada vez más mediante esquemas que privilegian la relación beneficio-contribución (esquemas de aseguramiento). En la medida en que estos esquemas castigan el potencial redistributivo del

15. En efecto, como ha demostrado Rodrik (1998), existe una correlación positiva entre el grado de integración de una economía con el mundo y la magnitud del gasto fiscal, ya sea en consumo público o en seguridad social.

16. Las tendencias en la región han sido muy diversas durante la última década. En algunos países tanto los grupos medios como pobres aumentaron su participación en el ingreso (Bolivia y Uruguay), mientras que en otros, ambos grupos han perdido (Costa Rica, Ecuador y Nicaragua). También hay casos en que los pobres han ganado participación y la de los grupos medios se ha mantenido (Chile, México y Panamá) o reducido (Guatemala); o los pobres mantienen su participación mientras pierden los sectores medios (Brasil y Paraguay). Por último, se ha dado asimismo la situación contraria, con un aumento de la participación de los grupos medios, en tanto que la de los pobres se mantiene (Colombia, Honduras) o disminuye (El Salvador) (Cepal, 2001c).

sistema, se genera un efecto negativo sobre la equidad. Si bien los sistemas de aseguramiento ayudan a mantener los equilibrios actuariales y la solvencia financiera, es preciso destinar montos importantes de fondos públicos para financiar las demandas de acceso y la solidaridad, lo que resulta fundamental para conciliar los requerimientos actuariales con la universalidad y la equidad. Además, los instrumentos redistributivos potencian la capacidad y sostenibilidad del financiamiento mediante la diversificación del riesgo.

Por otra parte, los programas que existen en varios países para prevenir y reducir riesgos (nutrición, capacitación y fondos de inversión social), para enfrentar las situaciones de crisis (empleo de emergencia, subsidios para servicios y bienes básicos, transferencias en efectivo y en especie) y para mitigar la vulnerabilidad (régimenes contributivos de salud y pensiones, seguros de desempleo y de discapacidad) tienen impactos limitados debido a su reducida cobertura.

La región, en comparación con la OCDE, muestra una débil capacidad para reducir la pobreza como consecuencia, en buena medida, de la escasa o nula protección ante los riesgos vinculados a la mayor precariedad del mercado de trabajo¹⁷. Las estrategias de protección, empleo y organización familiar son diferentes en ambos conjuntos, pero en América Latina y el Caribe se cuenta con menor protección ante los problemas de empleo y las necesidades de grupos vulnerables específicos (Uthoff y Ruedi, 2001). En los países de la OCDE, gracias a los sistemas de protección familiar existentes, es posible superar la pobreza con un solo miembro del hogar empleado a jornada completa. En general, en América Latina y el Caribe, sólo es posible eludir la pobreza cuando dos de los miembros del hogar cuentan con ingreso laboral. En muchas familias, la falta de oportunidades de empleo y la carencia de instituciones que compatibilicen las tareas del hogar con las realizadas fuera de él impiden que ambos cónyuges accedan a un ingreso laboral y, por ende, no pueden superar la pobreza.

En América Latina y el Caribe, si bien tres cuartas partes de los hogares están constituidos por los dos cónyuges, sólo en uno de cada tres hogares ambos cónyuges están empleados. En este último caso, la incidencia de la pobreza relativa (menos de la mitad de la mediana del ingreso familiar disponible) llega a 12%; cuando sólo uno de los cónyuges está empleado, la pobreza llega a 31%, y cuando ninguno de los cónyuges percibe ingreso salarial, la pobreza alcanza a 80% (véase el cuadro 5.10). También en la OCDE, la falta de empleo a jornada completa del jefe del hogar y del cónyuge eleva significativamente la incidencia de la pobreza, medida por el ingreso primario (es decir, antes de los efectos redistributivos de los sistemas de protección

17. En el análisis que sigue se consideraron siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay) y siete países de la OCDE (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos, Inglaterra y Suecia). Para realizar la comparación se utilizó la medición de pobreza relativa de la OCDE, estimada como 50% de la mediana del ingreso familiar disponible per cápita.

social): de menos de 5% a más de 35% si sólo trabajan a jornada parcial, y por encima de 89% cuando no hay receptores de ingreso en el hogar.

En América Latina y el Caribe, la protección social mediante transferencias reduce la incidencia de la pobreza de 31% a 26% en los hogares donde uno de los cónyuges tiene empleo, y de 80% a 62% en aquellos donde ninguno de los dos está empleado. En la OCDE, la red de protección social arroja resultados de magnitud relativa muy superior: de 35% a 18% en los casos de familias con problemas de empleo en las que hay perceptores, y de 89% a 42% cuando no los hay. Por otra parte, las estructuras familiares (nucleares o extendidas) aminoran más la pobreza en los países de la OCDE que en la región.

2. Sistemas de protección social, empleo y pobreza

Ante las crisis, en los países de la región se ha tendido a reforzar las estrategias para reducir y enfrentar riesgos con programas de nutrición, de empleo de emergencia y de transferencias en especie. También se ha recurrido, en menor medida, al microcrédito. Sin embargo, la cobertura de estos programas resulta reducida debido a la escasez de recursos fiscales, que tiende a agudizarse cuando las demandas son mayores, es decir, justamente durante las crisis. Los grupos afectados asignan una alta prioridad a los programas de mitigación de riesgos.

Debido precisamente al limitado impacto de los sistemas de protección, sobre todo para quienes no están vinculados al sector formal, se establece una fuerte relación entre las condiciones y la evolución del empleo y la pobreza. Vistas las repercusiones de la fragilidad y volatilidad del crecimiento, así como de la escasez de recursos fiscales en situaciones de crisis, las medidas referidas al empleo son cruciales para enfrentar los riesgos sociales.

En la mayoría de los países, el empleo formal ha ido disminuyendo y los trabajadores independientes no se incorporan al sistema de seguridad social porque sus bajos ingresos no les permiten asumir la contribución (OIT, 2000). La tasa de desempleo urbano abierto ha tendido a aumentar en un amplio grupo de países de la región, correspondiendo el mayor riesgo de desempleo a los jóvenes entre 15 y 24 años y a las mujeres (Cepal, 2001c). Por otra parte, persisten factores de discriminación de género en el empleo de las mujeres y en las remuneraciones que perciben (OIT, 2000).

En un mundo globalizado y en proceso de acelerada innovación tecnológica, buena parte del ajuste recae sobre el empleo, debido a la escasa capacidad para utilizar instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales que permitan absorber los choques externos, reales o financieros, o al uso de dichos instrumentos en forma procíclica. En la medida en que existen altos grados de rigidez salarial (por lo menos nominalmente), los ajustes se materializan a través del desempleo. Los requerimientos de la competitividad y los cambios tecnológicos demandan una mayor movilidad laboral

Cuadro 5.10
POBREZA EN HOGARES CON JEFES DE 25 A 64 AÑOS DE EDAD,
SEGÚN SITUACIÓN DE EMPLEO
(Promedio simple para pobreza medida a partir de 50% de la mediana
y tamaño familiar ajustado por $e=0,5$)^a

Categoría	Porcentaje de hogares	Pobreza relativa ($e = 0,5$)		
		Medición a partir de ingreso primario	Medición a partir de ingreso disponible	Reducción relativa %
América Latina	100,0			
Hogares con cónyuge	75,0			
Plenamente empleados ^b	27,6	12,0	10,2	- 15
Subempleados ^c	42,7	30,5	26,1	- 15
Desempleados ^d	1,5	80,4	62,3	- 23
Inactivos ^e	3,2	64,6	23,2	- 65
Hogares sin cónyuge	25,0			
Plenamente empleados ^b	17,4	26,3	19,5	- 26
Desempleados ^d	1,2	79,5	57,8	- 28
Inactivos ^e	6,4	63,6	32,6	- 49
OCDE	100,0			
Plenamente empleados ^b	62,2	3,8	2,5	- 34
Subempleados ^c	27,1	35,0	18,1	- 48
Inactivos ^e	15,7	88,6	41,6	- 53

Fuente: Cepal, con datos de las encuestas de hogares.

- a Pobreza estimada como 50% de la mediana del ingreso familiar disponible per cápita y suponiendo economías de escala en el consumo mediante una elasticidad consumo-tamaño de la familia igual a 0,5.
- b En América Latina, en los hogares con cónyuge, cuando ambos están ocupados; en los sin cónyuge, cuando el jefe de hogar está ocupado. En la OCDE, cuando al menos uno de ambos cónyuges está ocupado a jornada completa.
- c En América Latina, en los hogares con cónyuge, cuando uno de ellos está inactivo o desocupado. En la OCDE, cuando ninguno de los dos está ocupado a jornada completa.
- d En América Latina, en los hogares con cónyuge, cuando ambos cónyuges están desocupados o uno de los dos inactivo o desocupado; en los sin cónyuge, cuando el jefe de hogar está inactivo o desocupado.
- e Cuando no hay perceptores de ingreso en el hogar.

entre distintos sectores para adaptarse a las nuevas exigencias productivas y reducir los costos de los choques externos.

La estabilidad laboral ya no es una característica dominante de la organización del trabajo y se producen impactos magnificados sobre la incertidumbre salarial (Rodrik, 2001). Los seguros de desempleo y los programas especiales en materia de ocupación e ingresos, que suponen una transferencia neta de recursos a los trabajadores que pierden su trabajo, para compensar situaciones de crisis generales, grupales o individuales, son los mecanismos más conocidos para proteger los ingresos que se generan a partir del empleo. En algunos casos ayudan a nivelar el consumo o simplemente rempazan mecanismos informales de autoaseguramiento. Sin embargo, pese

a su importancia para compensar los efectos micro y macroeconómicos de la inestabilidad laboral, su alcance es muy limitado en América Latina y el Caribe¹⁸.

Los seguros de desempleo de los países de la región tienen una cobertura que varía entre 4% y 29% de los desempleados, y se financian mediante contribuciones de empleadores y empleados, más aportes públicos para cubrir el déficit¹⁹. El monto, las condiciones y las fuentes de las transferencias difieren considerablemente, con distintos efectos en términos de equidad y eficiencia según sea su estructura financiera y de prestaciones. Sin embargo, en general, favorecen únicamente a los grupos de ingresos medios y altos. El esquema de indemnizaciones individuales por despido ampara a un grupo pequeño, con una cobertura de riesgos reducida. Habitualmente, estos sistemas enfrentan serios desafíos, ya que sus prestaciones suelen ser superiores a la capacidad de financiamiento definida. Además, atienden únicamente a los trabajadores con mayor estabilidad de empleo y, dados los limitados beneficios que otorgan, no desincentivan la búsqueda de empleo.

Los programas especiales de generación de empleo de emergencia y de capacitación se concentran en los grupos más pobres, y constituyen realmente programas de alivio de la pobreza, aparte de combinar diversos objetivos (además de prestar apoyo mediante ingresos, empleo y capacitación, también contribuyen a la dotación de infraestructura y al desarrollo regional). Sus poblaciones beneficiarias se definen en función de normas legales u orientaciones programáticas (edad, nivel educativo, grado de pobreza, situación familiar, género, localización geográfica y sector económico, o una combinación de tales características). En general tienen objetivos temporales establecidos, aunque tienden a volverse permanentes, y se financian con presupuestos públicos provenientes de impuestos generales o créditos, por lo que son muy dependientes de la situación fiscal. Estos programas tienen altos costos por concepto de elementos y servicios conexos (materiales y personal calificado a cargo de los

18. De Ferranti y otros (2000) evaluaron cinco programas que están ejecutándose en igual número de países de la región y que corresponden a distintas áreas: "Trabajar", un programa de obras públicas en Argentina, que provee bajos ingresos y por pocos meses; "Probecat", en México, para la capacitación de jóvenes poco calificados y no necesariamente desempleados; las indemnizaciones obligatorias por despido no justificado en Perú; el seguro de desempleo en Brasil, financiado mediante el aporte compartido del empleador y el empleado, que provee un pago parcial y decreciente del salario; y las cuentas individuales ("cesantías") en Colombia, financiadas con aportes del empleador, y utilizables en caso de pérdida o cambio de empleo, y para gastos en educación o en vivienda.

19. La contribución del empleador, compartida o no con el empleado, es la más común de todas las formas de financiamiento. Argentina, Barbados, Ecuador y Venezuela, al igual que Canadá, Países Bajos, Suecia, Grecia y Estados Unidos tienen sistemas compartidos entre trabajador y empleador. En algunos países de Europa, como Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Noruega, así como otros de Europa central y oriental, la contribución la pagan el empleador y el trabajador, pero el gobierno financia el déficit. Sólo en Uruguay, al igual que en Austria, Francia, Alemania, España, Luxemburgo, Suiza y el Reino Unido, el costo de los seguros de desempleo es compartido entre trabajador, empleador y gobierno.

programas, remuneración de la capacitación y otros), lo que reduce la transferencia efectiva a la población beneficiaria.

IV. LA AGENDA SOCIAL

A pesar de los avances registrados, persisten en América Latina y el Caribe importantes desafíos en materia de educación, empleo y protección social. Estos desafíos demandan una política social activa frente a la globalización que, esencialmente, contribuya a hacer realidad los principios universales recogidos en las declaraciones sobre derechos humanos y en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas.

1. La superación de las brechas educativas

La superación del rezago y de las brechas educativas en la región exige aplicar tres estrategias simultáneas: el reconocimiento del derecho universal a la educación, el fortalecimiento de la continuidad de los alumnos en el sistema, y la adecuación institucional y pedagógica frente a los cambios culturales y tecnológicos. Con el fin de conciliar equidad con multiculturalismo y diferenciación de identidades, la educación debe conjugar su vocación igualitaria con la atención a las diferencias. La equidad exige asegurar una cobertura universal progresiva en el ciclo escolar, hasta llegar a la universalidad de la educación media, y reducir las brechas en cuanto a logros educativos según origen socioeconómico y localización geográfica. Estos objetivos deben complementarse con adaptaciones programáticas a grupos específicos, una mayor pertinencia curricular en función de las realidades territoriales, y acciones intensivas en casos de alta vulnerabilidad y precariedad social y económica.

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe aún se encuentra en transición desde sus niveles básicos a otros más complejos y, por tanto, enfrenta y comparte dos categorías de desafíos: los tradicionales y básicos, y los nuevos, relacionados con las nuevas tecnologías, la competitividad y la formación de ciudadanía. Durante la década pasada, las reformas educativas iniciaron cambios profundos, con diversos énfasis, encaminados a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje, fomentar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos, y hacer más equitativo el acceso a la educación. Estas reformas han incidido en todos los ámbitos del sistema: los contenidos y procesos didácticos; el financiamiento y los mecanismos de asignación de recursos; la distribución de funciones entre el Estado y los agentes privados, así como entre niveles estatales (descentralización); el control de la calidad mediante revisión de prácticas pedagógicas y evaluación de logros; y, en forma más incipiente, la adecuación curricular a las condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales. Este marco y los objetivos de las reformas mantienen hoy su relevancia, y deben cimentarse en la conciencia colectiva sobre el derecho a la educación.

Estos compromisos y progresos suponen esfuerzos adicionales que requieren de la voluntad política tanto de gobiernos como de muchos actores sociales, y un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar en función de sus propios desafíos y objetivos, uno de los cuales es el acuerdo respecto de los recursos disponibles (humanos, económicos y tecnológicos) y sus reglas de asignación. Entre los compromisos nacionales se debe considerar el aumento de la inversión pública en educación hasta alcanzar, por lo menos, los estándares de la OCDE (5% del PIB) y la jerarquización de las innovaciones educativas de acuerdo con el objetivo de lograr una mayor equidad, principalmente por su impacto en la continuidad (asistencia efectiva a clases, progresión real a lo largo del proceso y permanencia en el sistema) y en los logros de los educandos, en especial en los sectores pobres y rurales (Cepal, 2000a).

Los esfuerzos deberán orientarse, en primer lugar, a fortalecer la continuidad educativa. La formación de las personas para desempeñarse como ciudadanos y trabajadores en un mundo cada vez más abierto, interdependiente y con predominio de la competitividad centrada en el uso intensivo del conocimiento, exige reforzar distintos eslabones del proceso educativo, con especial énfasis en las fases en que la región presenta importantes rezagos. Esto implica ampliar la cobertura de la educación prebásica, que todavía es comparativamente reducida, y elevar las tasas de egreso de la educación secundaria hasta universalizar 12 años de educación básica²⁰. En esta etapa del desarrollo educativo regional, las tasas de retorno y las posibilidades de inserción laboral son radicalmente mejores cuando se completa la enseñanza secundaria. Por ende, los últimos años de este ciclo resultan clave para mejorar las condiciones generales de los trabajadores y lograr efectos virtuosos sobre la equidad y la movilidad social en el futuro. Para impulsar metas ambiciosas y necesarias de cobertura también es preciso realizar programas intersectoriales (integrales), que tengan una amplia incidencia en la capacidad de los pobres para acceder a la educación formal. También hay que movilizar y habilitar (*empowerment*) a la comunidad para convertirla en un actor del proceso de ampliación y mejoramiento del sistema educacional.

Con el objetivo de mejorar la calidad y los logros educativos, así como de disminuir las brechas, se debe avanzar en materia de pertinencia curricular –adecuar contenidos, prácticas e instituciones educativas a las especificidades sociales, culturales,

20. La importancia de la educación preescolar es cada vez más reconocida debido a que la estimulación temprana resulta clave para alcanzar mayores logros educativos en los ciclos posteriores, y también a que la socialización en los centros educacionales complementa, y muchas veces compensa, la precaria socialización en los hogares. Durante la década pasada la cobertura en este nivel llegó a 40% de la cohorte de 3 a 6 años de edad, que todavía resulta muy baja; además, el acceso de los niños de familias de bajos ingresos a la educación preescolar es precario. Por último, en muchos casos la asistencia se limita a un año.

lingüísticas, territoriales– y utilizar masivamente recursos tecnológicos de información y comunicación que permitan potenciar el aprendizaje y socializar herramientas básicas de la sociedad del conocimiento. Mejorar la calidad de vida exige brindar conocimientos con efectos sinérgicos sobre temas como salud, ciudadanía y herramientas económicas básicas (educación sexual, autocuidado, contabilidad y conocimientos productivos de uso familiar, manejo de tecnologías básicas). Asimismo, los esfuerzos por elevar la calidad de la educación demandan nuevas inversiones y transformaciones institucionales (Unesco, 2001): bibliotecas escolares con materiales y libros suficientes; docentes con formación postsecundaria, remuneración adecuada y dedicados a una escuela; la evaluación del desempeño de los educandos como práctica formal; la agrupación de alumnos sin criterios homogéneos y un ambiente en el aula que propicie el respeto y la convivencia entre todos; la participación de los padres en el quehacer de la comunidad escolar; y la realización de esfuerzos especiales dedicados a grupos y zonas con brechas educativas considerables.

Los acelerados cambios culturales y tecnológicos que impone la sociedad de la información conllevan y obligan a efectuar modificaciones igualmente ágiles y radicales en la transmisión de conocimiento. Por ello, además de contenidos curriculares, es preciso generar una disposición general al cambio en las formas de aprender, comunicarse y producir²¹. Las transformaciones culturales y la creciente conciencia respecto de la diversidad y los derechos culturales, hacen que la educación deba dar especial importancia al reconocimiento y respeto de grupos y cosmovisiones distintas, sea por adscripción étnica, género u origen sociocultural, como una práctica cotidiana que promueva el sentido de dignidad de las personas²². Esto infunde seguridad en sí mismo y en los demás, lo que imparte credibilidad a los compromisos entre distintas partes y propicia la valoración de las capacidades de unos y otros, así como la confianza en el futuro. En este sentido, constituye un importante capital social para la convivencia política y para que distintos actores participen activamente en proyectos colectivos.

La inclusión social pasa hoy necesariamente por el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías actualizadas de información y comunicación, que deben ser difundidos desde el sistema de educación formal. La equidad y la calidad educativas también son metas relacionadas con la globalización comunicacional e informativa y el nuevo patrón productivo. La circulación cada vez más veloz del saber y del conocimiento, así como su apropiación, resaltan la necesidad de

21. “El futuro profesional es tan imprevisible, e implicará brechas tan grandes en relación con lo que han aprendido la mayoría de quienes hoy asisten a la escuela, que debemos, antes que nada, solicitar a la escuela que los prepare para aprender a cambiar más que formarlos en competencias específicas que probablemente estarán obsoletas o serán inútiles para la mayor parte de ellos a corto plazo” (Touraine, 1997, p. 326).

22. Cubides (1998) y Hopenhayn y Ottone (2000).

cambios en los contenidos, prácticas e infraestructura educativas, lo cual requiere avanzar sostenida y aceleradamente hacia nuevas formas de aprender y también incorporar nuevos soportes técnicos del aprendizaje, fuertemente ligados a los medios de comunicación e información, tanto audiovisuales unidireccionales (televisión, video, radio) como interactivos (programas de computación, teleconferencias e Internet). El mayor aprovechamiento de la industria cultural basada en medios audiovisuales para difundir contenidos educativos permite armonizar la lógica del consumo cultural mediático con la del aprendizaje en la escuela, ya que ambas se alimentan mutuamente²³. En las escuelas de zonas pobres y rurales es indispensable que los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos, a los que no tienen acceso en sus hogares, ni lo tendrán en el corto plazo. La escuela constituye, así, el espacio más propicio para asegurar, distribuir y democratizar el contacto con los nuevos medios y consumos interactivos y su utilización²⁴. Además, el uso de los nuevos medios debe favorecer el diseño y empleo de portales (contenidos educativos), la capacitación de los agentes educativos (alumnos, profesores, directivos y familias) y la expansión progresiva de la conectividad en el sistema escolar²⁵.

-
23. La capacidad de atención, motivación y absorción de los educandos aumenta cuando se utilizan apoyos audiovisuales y luego se trabaja en una estructura más horizontal y conversacional, a partir de dicha base. A medida que se incorporen estos medios, y la reflexión crítica sobre los mismos, la escuela podrá ir superando la oposición entre aprendizaje escolar y consumo mediático al estimular un uso más selectivo y reflexivo del consumo cultural.
 24. Este equipamiento no implica necesariamente altos costos, tanto por el valor decreciente de las computadoras y las conexiones a la red, como por la posibilidad de conseguir aportes de empresas privadas, fundaciones y la cooperación internacional, a lo que se agrega el aprovechamiento de economías de escala en telecomunicaciones. Los costos de mantenimiento y actualización de los equipos pueden ser los más onerosos. Programas como la Red Enlaces en Chile, el Programa Nacional de Informática en Educación en Brasil, el Programa de Informática Educativa del Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en Costa Rica y la Red Escolar de Informática Educativa y Edusat en México, muestran que es posible impulsar aceleradamente la difusión del acceso a destrezas informáticas en las escuelas (Cepal, 2000a). En Estados Unidos, entre 1994 y 2000 la proporción de escuelas y aulas conectadas a la red pasó de 14% y 3%, respectivamente, a casi la totalidad de las primeras y dos terceras partes de las segundas, incluyendo casi 95% de las escuelas más pobres (Clinton, 2001).
 25. En Argentina se puso en marcha el programa Educ.ar en 2000 con el fin de proveer a todo el sistema educativo de acceso a Internet y a los avances tecnológicos más recientes. Contó con el financiamiento inicial de la Fundación Martín Varsavsky y posteriormente con aportes de diversas firmas, instituciones y equipos profesionales. Luego se consolidó como empresa y ha expandido su patrimonio inicial. El proyecto tiene tres pilares básicos: un portal de contenidos educativos, un plan de capacitación docente y un plan de conectividad. A través del portal se entregan contenidos hasta ahora restringidos a ámbitos privilegiados, desagregados por edad de los destinatarios, y para alumnos, docentes y familias. El Gobierno Nacional orienta y financia un programa de capacitación para los docentes en todo el país. Para el plan de conectividad, el Estado facilitará las herramientas (computadoras y conexión a Internet); en la primera etapa se conectarán las escuelas secundarias, lo que cuadruplicará el número actual de personas con acceso a Internet en el país, y luego las escuelas primarias. El financiamiento incluye préstamos de organismos internacionales, presupuesto nacional, de las provincias y localidades, ingresos generados desde educ.ar, patrocinio de empresas y donaciones (<http://www.educ.ar/educar/home/elproyecto.jsp>).

Sin embargo, en concordancia con la incorporación de estos nuevos soportes, es aún más necesario desarrollar las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje hacia la identificación y solución de problemas, la reflexividad, la creatividad, la comprensión profunda, la selección de información, la discriminación entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar (Gardner, 1999). Estas funciones son indispensables en un medio saturado de información, como el de los medios audiovisuales e interactivos.

Aun con los insuficientes logros alcanzados en educación básica, la superación de rezagos y de brechas en este nivel permiten vislumbrar retos similares para la educación postsecundaria, técnica y universitaria. En este caso, los desafíos que se plantean son diversos: hacer más equitativo el acceso, que constituye un fuerte factor de diferenciación social, extender la oferta de alternativas vocacionales, técnicas y profesionales en los años superiores de la enseñanza media, con una vigorosa regulación de los estándares de calidad, y vincular de manera más estrecha la educación técnica y universitaria con las necesidades del trabajo y la competitividad, acercando la universidad al mundo de la empresa y la gestión pública²⁶.

Son conocidas las aún numerosas prioridades del gasto público, pero no se puede renunciar a la financiación pública de universidades, lo que significa que ésta debe complementarse con distintas formas de aporte de usuarios y promotores, a la vez que se hace más eficiente la gestión universitaria de financiación y uso de recursos mediante buenas combinaciones público-privadas. El respaldo público al desarrollo de universidades privadas es crucial por varias razones: permite allegar más recursos privados para la educación superior; la diversidad de la oferta garantiza la diversidad de enfoques; y la sana emulación regulada permite elevar la calidad. Además, para incrementar sustancialmente las actividades de investigación y desarrollo con miras a reducir el rezago tecnológico frente al mundo industrializado, el sistema universitario debe operar como red, o como centro de red, constituyéndose así en uno de los ejes de los sistemas de innovación (véase el capítulo 4).

2. Los principales desafíos en materia de empleo

El reto del desarrollo económico y social cuando la región está insertándose en el proceso de globalización implica aumentar la productividad y la competitividad internacional, así como los ingresos de empresas y trabajadores, a la vez que se implantan sistemas de seguridad laboral y protección social para los trabajadores y sus familias. Esto plantea desafíos referidos tanto a la regulación y diseño de políticas de

26. Corresponde a la parte pública velar por la calidad, con los mismos criterios y sistemas de evaluación, en las universidades privadas y estatales (estándares de programas, calidad de los docentes, investigación, infraestructura de acceso a conocimientos, y gestión administrativa y financiera).

empleo y salarios como a las nuevas relaciones laborales que surgen de la globalización, para así evitar, en particular, la precarización laboral. También es preciso apoyar la empleabilidad, adaptabilidad y protección de los trabajadores frente a la mayor movilidad ocupacional, y adaptar los contenidos de la Administración del Trabajo²⁷.

La globalización no ha asegurado la distribución equitativa de los beneficios económicos de la liberalización del comercio y de la movilidad de capitales. Por ello, el primer desafío consiste en sentar las bases para que esta liberalización vaya acompañada de progreso social y de una disminución de las desigualdades. En los acuerdos internacionales pertinentes se han establecido definiciones precisas de los derechos fundamentales del trabajo, incorporados a su vez en los convenios fundamentales de la OIT, que comprenden la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición del trabajo esclavo y forzado, la erradicación progresiva del trabajo infantil y la no discriminación. En la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* (Conferencia Internacional del Trabajo, 1998), se reafirma el compromiso de los países, empresarios y sindicatos de sustentar los valores y principios contenidos en los convenios y darles cumplimiento, con un espíritu de realización progresiva y definida.

La generación de empleo, como propósito económico y social, tiene que adquirir una alta prioridad en el diseño y aplicación de políticas públicas, dadas sus repercusiones en términos de cohesión y protección social. Las políticas económicas deberán ser evaluadas, por tanto, en función de su aporte a la generación de empleo. A su vez, la experiencia de los últimos años, en sus dimensiones tanto sectoriales como empresariales, confirma la necesidad de expandir vigorosamente el apoyo a las pequeñas, medianas y microempresas, que generan la mayor parte de los empleos en la región, y de mejorar igualmente la calidad del empleo que ya existe en ellas. Este propósito implica el diseño de políticas apropiadas, tanto macroeconómicas como de crédito, la inversión pública en transferencia de tecnología y capacitación empresarial y tecnológica, y el fomento de conglomerados productivos y encadenamientos entre grandes y pequeñas empresas.

La integración a la economía mundial ha reducido apreciablemente la capacidad de cada país para introducir políticas económicas (monetarias y fiscales) en forma autónoma con el fin de actuar sobre el empleo y los salarios, sin que ello afecte a la competitividad y la generación de empleo en el largo plazo. Por eso, la creación de nuevos puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo, lo que implica elevar la productividad y reducir los cos-

27. Véase una revisión más detallada de los temas que se tratan en esta sección en Tokman y Martínez (1999) y Tokman (2001).

tos de producción. Sin embargo, para que el esfuerzo no recaiga exclusivamente en los costos laborales, estos avances deben basarse en aumentos de productividad mediante la inversión en recursos humanos y desarrollo tecnológico.

Para alinear los costos nacionales con el comportamiento de la productividad y mejorar la competitividad internacional, en la región se ha buscado reducir los costos laborales de contratación, despido y otras cargas no salariales, adoptándose modalidades flexibles de contratación²⁸. Si bien los costos laborales cuentan, no cabe atribuir las dificultades para competir a que éstos sean altos o a la rigidez en los contratos de trabajo, ya que en América Latina y el Caribe los gastos por este concepto son muy inferiores a los que se registran en los países desarrollados²⁹. Por ello, aun reconociendo las posibilidades de transformar el régimen de seguridad social y reducir el costo de contratación de trabajadores no calificados, el esfuerzo no debe centrarse en forma exclusiva, ni principalmente, en la rebaja de los costos laborales, sino en la productividad. Además, en las negociaciones colectivas debe introducirse el tema de los incrementos de salario acordes con las variaciones de la productividad, lo que supone vincular parcialmente las remuneraciones a los resultados, mediante la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas.

En el nuevo escenario, la carrera ocupacional centrada en un empleo “de por vida” ha sido remplazada por una trayectoria con frecuentes cambios de empleo, de empresa y de requerimientos de calificación, lo que implica costos muy altos para los trabajadores afectados por esta transformación. Para muchos, la reconversión lleva al desempleo (de duración cada vez mayor en muchos países y con importantes pérdidas de ingreso, protección y capacidades productivas para quienes no logran ser recontratados). Puesto que la reconversión resulta en gran medida inevitable para insertarse dinámicamente en la nueva economía internacional, es preciso que los trabajadores no se vean afectados en forma radical por la creciente movilidad y que tengan la capacidad y oportunidad de adaptarse a las nuevas condiciones y ocupaciones, así como de acceder a la protección social durante el desempleo. Ello requiere, por una parte, fortalecer la empleabilidad de los trabajadores mediante la modernización de los sistemas de capacitación y formación y, por la otra, asegurar el mantenimiento de la protección social (*véanse* las secciones siguientes). Esta perspectiva resalta incluso la necesidad de ampliar la cobertura de los sistemas de protección

28. Tales como contribuciones a la seguridad social, impuestos sobre la nómina para financiamiento de vivienda, educación, capacitación y protección infantil.

29. En promedio, el salario mínimo en América Latina es inferior al de 17 años atrás; los salarios industriales están prácticamente en el mismo nivel que registraban en 1980. En 1997, el salario por hora en la industria manufacturera era de menos de 1,5 dólares en Colombia, México y Perú, 2,5 dólares en Chile, 3 dólares en Brasil y algo más de 4 en Argentina, comparado con casi 7 dólares en Corea, 13 en los Estados Unidos y 15 en Alemania. Estos montos son menores aún en el caso de los asalariados sin contrato o con contrato temporal. Véase Tokman y Martínez (1999).

para acoger a amplios grupos de trabajadores no incorporados (informales y desempleados).

Finalmente, la creciente integración a la economía mundial torna necesario revisar y adaptar los contenidos de la Administración del Trabajo, para armonizarlos con la legislación laboral (migraciones, certificación de competencias y seguridad social), y adecuar la gestión pública a una política laboral basada más en la autorregulación de los actores sociales y menos en la supervisión estatal, que debe asumir un papel más didáctico. Dicha política debe sobrepasar el ámbito de empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles nacionales, e incluso desbordar la esfera de las relaciones salariales o laborales (Diálogo Social). Esta modernización debe ir acompañada de un reposicionamiento político y administrativo de los ministerios de trabajo, con la participación en el gabinete económico y en el conjunto de la acción gubernamental. Incluso, en muchos casos será necesario reapropiarse de la política laboral y legitimar la capacidad de interlocución con los sectores sindicales.

3. Educación, capacitación y empleo (empleabilidad)

La calificación para el trabajo debe adquirir ahora un nuevo enfoque que le dé mayor continuidad y, posiblemente, un marco institucional diferente. Cada vez son más altos los requerimientos educativos para el trabajo, y el nivel promedio de educación de los trabajadores de América Latina y el Caribe alcanza sólo a siete años. Por ello, para que los futuros trabajadores sean más capaces de elevar la productividad y asumir el mundo de las nuevas tecnologías, resulta urgente incrementar su preparación (años de estudio). Este esfuerzo comprende, obviamente, los cambios necesarios en el perfil educativo de los egresados (calidad).

Progresivamente, las nuevas tecnologías y procesos de trabajo demandan más creatividad, iniciativa y versatilidad, y menos especialización. De allí la necesidad de desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, para dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permita adaptarse mejor a nuevos empleos. Estas consideraciones atañen tanto a la educación básica como a la postsecundaria y los sistemas de formación profesional, ya que implican vincular los contenidos de la educación formal con las demandas de calificación que surgen del mercado laboral y mejorar la calidad de la educación básica, en la que se desarrollan las capacidades fundamentales.

Es preciso reducir la brecha internacional en materia de aprendizaje, logros y alternativas de formación técnica, para acortar las diferencias de productividad. La experiencia de los países desarrollados indica que la mayor y mejor oferta de educación técnico-profesional en los ciclos secundario y superior tiene efectos muy positivos sobre la inserción en el mercado de trabajo y permite elevar la productividad general. Tanto para ampliar la cobertura de la educación técnico-profesional en

América Latina y el Caribe como para mejorar su pertinencia respecto de los cambiantes requerimientos laborales, es necesario lograr la participación del mundo de la empresa (programas curriculares, pasantías, encuestas longitudinales e interconsultas), que potencia la apropiación tecnológica en el trabajo y es un campo idóneo de difusión de las nuevas tecnologías.

4. Sistemas de protección social

La persistencia de la magnitud de la pobreza y de las desigualdades en América Latina y el Caribe llama a emprender la reorientación política de marcos institucionales y compromisos colectivos. La protección social en la región sigue adoleciendo de deficiencias importantes en sus coberturas tradicionales y también ante los nuevos riesgos que surgen de la globalización, como la mayor movilidad e inestabilidad laboral. La desigualdad de ingresos predominante en la región, el nivel de desempleo y la alta incidencia de la pobreza son situaciones que reclaman nuevos programas de protección, tan urgentes como los programas tradicionales de salud, educación, vejez, invalidez, vivienda y protección infantil.

Además de los cambios originados en los mercados de trabajo, en la región también se están produciendo transformaciones estructurales, que imponen nuevas cargas a las necesidades de financiación y amparo de la protección social y hacen prever significativos aumentos y modificaciones de la demanda de servicios sociales. Se trata, en particular, del envejecimiento de la población, los cambios epidemiológicos y el decreciente tamaño de los hogares. El óptimo desarrollo de la protección social debe guiarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Esta orientación garantiza el progreso en materia de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos internacionalmente y, por tanto, el fortalecimiento de la ciudadanía (Cepal, 2000a).

En primer lugar, los cambios deben posibilitar avances significativos hacia la universalización de la protección social y, a la vez, disminuir las marcadas desigualdades en cuanto al acceso y la calidad de los servicios ofrecidos. Esto debe acompañarse de una mejora de la eficacia y eficiencia social de los recursos, mediante cambios en su gestión y asignación, así como de un fortalecimiento de los mecanismos de financiación por medio de una adecuada combinación de recursos públicos y de seguros sociales y privados con contribuciones obligatorias. Ante el tipo y la magnitud de la pobreza y de los riesgos presentes en la región, los sistemas de protección deben combinar la agrupación y la diversificación de riesgos. Las políticas focalizadas estrictamente en los sectores más pobres de la población no resultan suficientes, ni permiten una diferenciación de riesgos adecuada y estable.

La solidaridad, basada en contribuciones obligatorias y transferencias públicas a esquemas de aseguramiento universal, permite establecer subsidios cruzados entre

estratos de ingreso y grupos de riesgo. El financiamiento público para costear la protección de quienes carecen de capacidad para hacerlo garantiza la solidaridad y fortalece, a la vez, la solidez financiera de los sistemas de ahorro y aseguramiento. Para superar la actual segmentación poblacional entre diferentes subsistemas de protección social, es necesario integrar las funciones de aseguramiento con las de redistribución y solidaridad, lo que supone propiciar la creación de sistemas de aseguramiento obligatorio con alta mancomunidad de riesgos, a fin de disminuir la presión fiscal y profundizar la equidad.

La globalización contemporánea ha intensificado la movilidad de los consumidores y los factores de producción y conlleva nuevas configuraciones entre la economía pública y la privada. Durante los años noventa, en la mayoría de las reformas se incorporó una activa participación del sector privado en la provisión y el financiamiento de los servicios; cuando se privilegia la función de aseguramiento sobre la de redistribución, la responsabilidad redistributiva y solidaria recae en los impuestos generales. Si bien el aseguramiento privado e individual permite, en principio, un equilibrio actuarial más seguro y un mejor ajuste temporal, no garantiza la universalidad y la inclusión social cuando el subconsumo de seguros y la desigualdad de aseguramientos afecta a amplios sectores sociales, y no sólo a los pobres³⁰. La consideración de seguros universales y comunes, en cuya gestión bien puede participar el sector privado, permitiría evitar pérdidas distributivas. La función pública en la esfera de la protección incluye, además de velar por la solidaridad, regular la selección de riesgos en los seguros y prevenir los altos costos de transacción.

Naturalmente, la cantidad y la calidad de la protección social están sujetas al nivel de desarrollo económico que las hace posibles, así como también a los pactos fiscales vigentes, que encarnan los acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos (Cepal, 1998c y 2000a). El necesario aumento del gasto social debe darse en el marco de posiciones fiscales sostenibles en el tiempo, a la vez de fortalecer el equilibrio actuarial de los sistemas de protección social. Para asignar el financiamiento apropiado tienen que definirse la amplitud y los niveles de la protección que se desea brindar, teniendo como margen la capacidad fiscal estructural de los países. Esta perspectiva no es estática: el pacto fiscal que tiene por objetivo la protección de los derechos debe incorporar reglas de progresividad, tales como una contribución pública marginal creciente para la protección

30. Esta crítica alude al paradigma del manejo del riesgo social o *social risk management*, cuyos planteamientos fundamentales se presentan en Banco Mundial (2001b y 2001c) y De Ferranti y otros (2000). En Sojo (2001) puede encontrarse una síntesis crítica. Además, al abordar los riesgos mediante seguros individuales se imponen restricciones a la universalización, por tres razones: los mercados de seguros no están adecuadamente desarrollados; la necesidad de protección de la población no se traduce en demanda efectiva de seguros cuando las remuneraciones son desiguales, bajas, inestables e inciertas, y, en general, los seguros pueden ser obligatorios y posibles cuando el asalariado tiene un empleo permanente y de tiempo completo.

social y el alivio de la pobreza, acorde con la expansión económica. También en este caso se trata de evitar que los programas de protección social sean vulnerables. Por ello, resulta indispensable concebir su desarrollo, financiación y operación en el marco de políticas anticíclicas, que realmente tengan capacidad de amortiguación cuando se presentan situaciones de vulnerabilidad y empobrecimiento.

Finalmente, construir una protección social incluyente requiere que se dé especial importancia a la valoración que hacen los grupos destinatarios de la respuesta del Estado a su responsabilidad de garantizar un buen nivel de vida y de bienestar social³¹. Ellos valoran más aquellos programas que les garantizan mínimos de subsistencia para el grupo familiar (subsidios, microcrédito, nutrición y acceso gratuito a servicios de salud y educación), en tanto que asignan menor valor a los subsidios para alimentos y los programas de empleo de emergencia y capacitación, seguros de desempleo y transferencias en especie y monetarias (Repetto y Sanguinetti, 2001). En este sentido se impone impulsar servicios de información intensivos y permanentes que hagan posible conocer las posibilidades de protección y los mecanismos de acceso a ellas.

5. Protección social y empleo

En la medida en que el acceso a la protección social está altamente determinado por la inserción laboral de las personas, los cambios en el mercado de trabajo repercuten en la demanda de servicios sociales y en sus fuentes de financiamiento. Así, la alta incidencia de la informalidad (de los nuevos puestos de trabajo generados en las zonas urbanas de los países de la región en la última década, el 70% es empleo informal) y el desempleo impone límites, en los esquemas actuales, a la universalización de la protección social y a la capacidad de fundar su financiamiento en las contribuciones salariales.

Aumentar la protección social conforme a las estructuras de los mercados de trabajo exige desarrollar dos ámbitos relacionados, pero diferentes: ante la alta precariedad del empleo, habría que extender los principales sistemas de protección (los destinados a hacer efectivos los DESC), para que el acceso a ellos sea determinado por ciudadanía y no exclusivamente por vinculación laboral formal; el segundo sería atender los riesgos asociados al empleo y los ingresos. Los sistemas vigentes de seguridad social deben adaptarse para mantener las protecciones ante los cambios

31. La cohesión y la integración social que gesta la protección han dejado de ser asuntos que repercuten únicamente en el plano local o nacional para adquirir el carácter de bienes públicos globales. La protección social debe ser parte de la estrategia de legitimidad global alternativa, opuesta a la violencia, la desesperación y el fanatismo con que se justifica el horror; es indispensable encarar las profundas desigualdades sociales para ampliar la certidumbre en un mundo más pacífico y previsible (Kaldor, 2001; Savater, 2001).

más frecuentes de ocupación, de modo que los trabajadores no se vean afectados por la pérdida drástica de beneficios y haya más incentivos para sumarse a la transformación productiva. Por ello, las reformas de los sistemas de protección social en general, y de seguridad social en particular, tienen que introducir mecanismos que aseguren la protección en un espacio de mayor movilidad laboral³². Si los sistemas de protección social apoyan la movilidad laboral, contribuirán en buena medida a mejorar la capacidad del mercado de trabajo para responder a choques externos. Esto requiere establecer la portabilidad de los beneficios de la seguridad social, en particular los referidos a salud, pensiones y desempleo, y también asegurar el acceso permanente a una red de protección básica (salud, educación y alimentación), con independencia del tipo de vinculación laboral de los beneficiarios.

Por otra parte, el más alto riesgo social y económico generado por la mayor volatilidad de los ingresos debe enfrentarse con mecanismos de protección social que estabilicen el nivel de ingreso individual y nacional, lo que implica destinar una proporción importante del gasto público como seguro social ante choques externos. En estos casos hay que reconocer la precariedad de los recursos frente a las demandas que impone un programa de seguro de desempleo, con cobertura amplia. Quizá la ruta más razonable en los próximos años sea generar instrumentos de ahorro individual forzoso, que en general se financian con aportes del empleador y el empleado, a la vez que se introducen mecanismos parciales de solidaridad³³.

Dada la existencia de grupos de trabajadores no protegidos por estos sistemas, al ocurrir crisis evidentes (nacionales, sectoriales o locales), deben desplegarse los programas especiales de empleo, aunque no como esquema universal. Estos programas tienen que contar con una estructura institucional permanente y flexible, que permita ponerlos en marcha oportunamente en coyunturas críticas.

6. Agenda social para la integración y la cooperación regional

Los mayores retos del desarrollo humano y social deben ser asumidos por cada nación. Sin embargo, en la perspectiva de una globalización económica, social y cultural cada vez más intensa, es importante y decisivo proyectar una agenda regional y mundial en materia de educación, empleo y protección social.

La relativa unidad idiomática de América Latina, por una parte, y del Caribe de habla inglesa, por la otra, propician la creación o el reforzamiento de iniciativas

32. Sobre la evolución, progresos y limitaciones de las reformas de los sistemas de seguridad social en la región, véase Cepal (1998e y 2000a).

33. Los sistemas vigentes en Brasil, Colombia y Perú, y los propuestos en Argentina y Chile, buscan sustituir la indemnización por despido con fondos individuales; éstos se constituyen con aportes de empleadores y empleados, pueden retirarse en caso de despido o renuncia y permiten mantener la protección durante el período de reinserción, sin pérdida de lo ya adquirido.

educativas de integración regional. Mediante reuniones de gobiernos, expertos, académicos y organizaciones, y haciendo uso de la comunicación electrónica en red, es perfectamente posible intercambiar información sobre buenas prácticas, resultados y debilidades de las reformas, experiencias exitosas e imaginativas para el aprovechamiento de recursos escasos, nuevas modalidades pedagógicas y programas de informatización escolar. Cuanto más se comparta la información, más se puede nutrir la política educacional; socializar la experiencia y la imaginación creativa es un primer paso para integrar regionalmente los avances en la educación.

La integración curricular es otro aspecto que se debe impulsar. Es factible, por ejemplo, compartir el aprovechamiento de avances en contenidos educativos, programas de computación, portales y libros de texto, comparar y homogeneizar la evaluación de logros educativos, fijar estándares según niveles y criterios comunes para la profesionalización y actualización docentes³⁴. Todo esto fortalece los sistemas nacionales de educación y permite avanzar hacia la instauración de sistemas de acreditación regional, el reconocimiento internacional de la calificación de instituciones educativas, y la concreción de acuerdos regulatorios subregionales o regionales que impartan mayor fluidez a la homologación de títulos.

En un terreno distinto, también es importante educar para la integración regional. Esto implica crear mayor conciencia de que no se pertenece sólo a una nación, sino también a una región amplia en la que se comparten lenguas, culturas, historias y posibles destinos. La educación básica es, en este sentido, el espacio privilegiado para infundir un sentido más profundo de pertenencia regional y erradicar percepciones xenofóbicas³⁵. Dada la cobertura educativa, las escuelas constituyen un lugar masivo y sistemático desde el cual transmitir valores a la comunidad.

En materia de empleo, dos principios generales han guiado la acción internacional a partir de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y deben seguir orientándola: impedir que la expansión del comercio mundial conduzca a la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores y evitar la igualación hacia abajo de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países con distintos niveles de desarrollo. La acción internacional tiene que continuar basándose —como lo ha venido haciendo la OIT, de acuerdo con los mandatos recibidos— en el estímulo y la evaluación de los progresos en la aplicación de los principios básicos y

34. Las economías de escala y de red hacen que la producción de estos materiales sea mucho más viable y rentable si se elaboran a nivel regional en vez de nacional, lo que hace conveniente explorar alianzas y acciones conjuntas entre países y organizaciones de la región.

35. En este sentido, es preciso revisar los contenidos de la enseñanza y sus posibles connotaciones, sobre todo en lo que respecta a referencias históricas, geográficas o políticas a otras naciones y culturas que existen en la región y cuyas poblaciones se desplazan entre fronteras. Lamentablemente, parte de la historia que se enseña está poblada de triunfos militares frente a países vecinos, y es muy escaso lo que se dice sobre la cooperación entre países, el aporte de ciudadanos extranjeros a la riqueza cultural nacional o la integración regional.

el respeto de los derechos laborales consagrados en los acuerdos suscritos. Naturalmente, forman parte de esta agenda los esfuerzos regionales conjuntos en proyectos productivos, de formación profesional y sobre migración laboral.

La internacionalización exige progresos rápidos hacia la convergencia regional de los sistemas de protección social. La globalización ha impulsado una mayor movilidad laboral, de los factores productivos y de los consumidores, pero este proceso ha generado oportunidades sólo para una parte reducida de los trabajadores altamente calificados, mientras que se mantienen fuertes restricciones a la libre movilidad de aquellos con poca calificación; los sistemas vigentes de protección social y de reconocimiento de calificaciones tampoco favorecen su movilidad. La protección de los migrantes requiere que se impulse la coordinación internacional para enfrentar la discriminación y asegurar la transferibilidad de calificaciones y de derechos de protección social³⁶. Los acuerdos de integración en que se contempla la movilidad internacional de los trabajadores hacen necesario armonizar las políticas de seguridad social sobre la base de tres principios básicos: igualdad de trato entre nacionales y no nacionales; continuidad de las protecciones (es decir, que sea posible portar los beneficios acumulados y continuar pagando las contribuciones); y determinación formal de la legislación aplicable. Esto deberá llevar, en el mediano plazo, a una mayor armonización de los sistemas nacionales de protección social, al menos a escala regional y subregional, para implantar la portabilidad internacional de los beneficios de protección social, así como de las credenciales académicas y laborales. Esto significa que los trabajadores podrían cotizar en un país y demandar servicios en otro, así como acumular beneficios en diferentes países.

La transformación de los sistemas de seguridad social en esquemas de aportes individuales (titularizados) y beneficios variables puede facilitar la portabilidad de las contribuciones y de los beneficios, así como el progreso hacia seguros universales³⁷. Sin embargo, los sistemas de seguros individuales imponen restricciones financieras, de segmentación del riesgo y de los amparos, que dificultan la portabilidad nacional e internacional de las prestaciones. Una de las obligaciones es, entonces, avanzar en procura del establecimiento de normas mínimas y estructuras comunes, al igual que progresar en la unificación de las estructuras de costos de las prestaciones.

36. En este campo, es necesario tener en cuenta los problemas específicos que enfrentan los migrantes ilegales. Ellos constituyen un contingente importante de los excluidos, sea porque se insertan laboralmente de manera precaria y sin protección, sea porque no tienen acceso garantizado al mínimo de servicios sociales provistos por el Estado a todos los ciudadanos; además, por regla general, se les pagan salarios inferiores a los habituales. El paso previo para asegurar su inclusión social y laboral es, por tanto, la regularización de su situación migratoria. Los temas referidos a la migración se analizan con detenimiento en el capítulo 5 de este documento.

37. Esto es particularmente válido en el caso de pensiones con sistemas de capitalización individual, que proveen instrumentos para facilitar la portabilidad de las contribuciones y los beneficios.

También, en un contexto de más profunda integración con la economía mundial, los países de la región estarán sujetos a mayores demandas de gasto social para paliar los aumentos de los riesgos económicos y sociales que origina dicha integración. Ante las restricciones financieras nacionales, que limitan la capacidad para expandir el gasto social, resulta conveniente explorar la posibilidad de constituir fondos sociales internacionales, regionales o subregionales, que apoyen los esfuerzos de los países (véase el capítulo 2).

Capítulo 6

GLOBALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La globalización está produciendo múltiples efectos en la sostenibilidad ambiental. Las interacciones son tantas y tan complejas que sería demasiado simplista afirmar que se trata de ámbitos contrapuestos. Además, no existen razones teóricas ni evidencia empírica suficiente o concluyente para demostrar que la relación entre globalización y sostenibilidad ambiental sea de signo único.

De lo que no cabe duda –y la evidencia científica así lo indica– es que la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas ha ocasionado impactos ambientales de carácter mundial (“males públicos globales”) que no se reflejan en los mercados pero que afectan intereses comunes que escapan a las perspectivas nacionales. Se ha puesto de manifiesto una mayor interdependencia y vulnerabilidad ambiental entre países, independientemente de su grado de desarrollo, lo cual confiere un carácter singular a la tercera fase de globalización, que corresponde al último cuarto del siglo xx.

En este capítulo se examinan algunos cambios relevantes para la sostenibilidad y la gestión ambiental en América Latina y el Caribe asociados a la globalización. En la primera sección se revisan las transformaciones recientes en materia de reestructuración productiva y tecnológica, comercio exterior e inversión extranjera directa. En la segunda, se analiza la evolución del sector energético y, en la siguiente, la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales. En la sección cuarta se destacan los nuevos desafíos de gobernabilidad ambiental que emergen de la mayor interdependencia de los países. El capítulo culmina (sección quinta) con una propuesta de agenda que incluye acciones en los planos nacional, regional e internacional.

I. LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES

El proceso de globalización ha acentuado la interdependencia de los países y, a la vez, la relación entre las distintas dimensiones de dicho proceso. Un caso notorio de esta doble interdependencia es la vinculación entre comercio internacional y medio ambiente y entre países desarrollados y en desarrollo. En general se ha acentuado la preocupación por el medio ambiente, sobre todo en los países desarrollados. En

América Latina y el Caribe, el lento crecimiento económico y los problemas de pobreza que presentan una amenaza inmediata sobre la salud y la vida humana han jerarquizado prioridades de corto plazo, en detrimento de consideraciones ambientales o esfuerzos productivos de más lenta maduración, que tomen en cuenta la calidad ambiental.

Sin embargo, en la medida en que los países de la región han optado por una estrategia de apertura y de crecimiento basada en las exportaciones, no disponen de grandes márgenes de maniobra para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de sus principales mercados de exportación. La forma como ha de alcanzarse esa adecuación guarda una estrecha relación con el tipo de manejo tecnológico y ambiental prevaleciente en los países desarrollados, porque son ellos los que dominan el comercio mundial y exportan la mayor parte de bienes y servicios entre sí (incluso materias primas). Por tanto, son también ellos los que inciden decisivamente en el patrón productivo y tecnológico que prevalecerá en el resto del mundo.

El comercio internacional cumple un papel cada vez más importante en la determinación de los patrones de actividad económica y del uso de los recursos. En primer lugar, como resultado de la reducción generalizada de aranceles, han cobrado relevancia las políticas regulatorias nacionales, incluidas las ambientales, por cuanto pueden distorsionar el comercio internacional. Las negociaciones comerciales multilaterales han cambiado, y se centran cada vez más en las políticas nacionales que determinan las condiciones de competencia, ya que éstas pueden verse afectadas cuando los costos varían de un país a otro por la existencia de subsidios, políticas de protección de la propiedad intelectual o regulaciones ambientales, entre otros factores.

Un elemento relevante del contexto internacional es la vinculación de las exigencias ambientales con consideraciones e intereses de tipo económico. Un ejemplo de este fenómeno es la oportunidad de incrementar las exportaciones de la industria de servicios, tecnología y equipos ambientales, que es nueva y cuyo crecimiento está ligado a la adopción de normas, leyes y estándares en el nivel mundial. En Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de política energética de 1992 promueve, entre otras cosas, la creación de un programa de transferencia de tecnología destinado a reducir el déficit comercial a través de la exportación de tecnologías ambientales innovadoras. En el mismo sentido, la Ley de expansión de las exportaciones de 1992 busca fomentar el componente de bienes y servicios ambientales.

Otro factor que combina el interés económico con la preocupación por el medio ambiente en los países desarrollados es el creciente costo asociado a la eliminación de los residuos y de los propios productos una vez cumplida su vida útil. Esto genera imperativos ambientales que están reorientando las actuales formas de producción y comercialización de bienes y servicios. Las empresas aspiran a sistemas de administración del ciclo de vida de los productos. Este último concepto provoca conflictos

en el comercio internacional, porque es difícil de instrumentar cuando los productos son comercializados más allá de las fronteras nacionales. Los programas de ecoetiquetado, las reglas de ecoenvasado y los programas de reciclado ejemplifican la puesta en práctica de este concepto de ciclo de vida, que a menudo es percibido por terceros como potencial barrera al comercio internacional frente a estándares ambientales heterogéneos.

Por otra parte, las exigencias y hábitos de consumo han convertido a la excelencia ambiental en un nuevo elemento de competitividad entre las empresas y los productos. Los consumidores optan con creciente asiduidad por los llamados “productos verdes”, es decir, aquellos que consideran más seguros desde el punto de vista de su contenido y de la forma en que se producen. De esta manera, el sector empresarial recibe también la presión de los consumidores para mejorar el mérito ambiental de sus productos y procesos. El desempeño ambiental no sólo es un elemento de comercialización de las empresas, sino que se ha convertido también en un factor importante en los mercados de capitales, que premian a aquellas empresas que manifiestan una actitud ambiental responsable.

El conjunto de estos fenómenos permite anticipar que en los principales mercados de exportación para los productos de América Latina y el Caribe se ejercerá un control ambiental fuerte en los próximos años. Será cada vez más difícil argumentar que las restricciones ambientales en los países desarrollados son tácticas comerciales o sanciones injustas. Las características globales del problema ambiental otorgarán de todas maneras una legitimidad de facto a las exigencias que se impongan a las exportaciones. Las tendencias descritas implicarán grandes cambios que la región deberá introducir en sus prácticas y regímenes ambientales, no sólo para estar acorde con las señales que provienen de los mercados internacionales, sino también para asegurar la sostenibilidad de sus estructuras productivas y contextualizar posibles políticas de restructuración, inversión y exportaciones.

1. Reestructuración productiva y tecnológica

Los impactos ambientales de la restructuración productiva y tecnológica son directos e indirectos. Para comprenderlos es necesario tener en cuenta que las consecuencias ambientales de la globalización difieren de las económicas, en tiempo y espacio. Las primeras tienen, por lo general, efectos de más largo plazo, con características dinámicas, acumulativas y difíciles de medir, por estar en algunos casos asociadas a parámetros cualitativos. Además, muchas de estas consecuencias no necesariamente se ven reflejadas en los mercados, como son los casos, entre otros, de la contaminación transfronteriza, las repercusiones en los servicios comunes globales, los impactos sobre el paisaje y la belleza escénica, y la extinción de especies y pérdida de biodiversidad (Cepal/Pnuma, 2001).

Se generan impactos ambientales directos a través de la utilización de diversas tecnologías para la producción alimenticia, industrial y energética; la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables; la creación y dispersión de nuevas formas biológicas, y la emisión de sustancias en el ambiente. Los impactos ambientales indirectos se generan a través de las reacomodaciones sociales, económicas, políticas y demográficas que obedecen a los cambios de precios y demandas, de los sistemas de producción, del empleo, de la división internacional del trabajo, y de las actividades y asentamientos humanos, inducidos por la penetración de la nueva ola tecnológica.

Los impactos ambientales ligados a la redefinición general de las ventajas comparativas son difíciles de anticipar, dada la posibilidad de que surjan ventajas insospechadas y la probabilidad de que se multiplique el número de factores que definen las ventajas comparativas y su volatilidad (Gallopín y Chichilnisky, 2001). La disminución de la relación materia prima/producto y la sustitución de materiales en el nuevo paradigma técnico y económico afectarán más directamente a los países que basaron su proceso de acumulación de capital en sus recursos mineros o forestales. Las nuevas tecnologías, y particularmente la biotecnología, ya están perjudicando a los productores agropecuarios tradicionales, debido a que transfieren las ganancias y el control de la producción y comercialización hacia las grandes empresas transnacionales químicas y farmacéuticas y hacia los grandes comercializadores. Los adelantos en materia de rendimientos agropecuarios en los países avanzados, gracias a los nuevos desarrollos tecnológicos —a los que se agregan sus políticas de subsidio a la agricultura—, están reduciendo las ventajas comparativas edáficas y climáticas de la región.

Varias son las ventajas comparativas potenciales de la región, pero tienen disímiles consecuencias ambientales. La gama abarca las ventajas derivadas del acceso a fuentes de energía barata, las asociadas a la reducción de costos de transporte por la cercanía a la fuente de recursos naturales, las de radicación otorgadas por legislaciones ambientales o sanitarias permisivas (una ventaja perversa) y las de aprovechamiento de las condiciones o componentes ecológicos y climáticos locales. En términos ecológicos, este mosaico cambiante de ventajas comparativas en los países de la región podría plantear los riesgos de una mayor presión sobre espacios y ecosistemas frágiles o remotos actualmente poco intervenidos, la brusca puesta en valor de elementos o funciones ecológicas particulares (y la pérdida de valor de otros) y la implantación de nuevas formas biológicas, incluidos ecosistemas exóticos para la región. En ausencia de regulación pública, estos fenómenos pueden conducir a la sobreexplotación y degradación de los ecosistemas regionales, y a la pérdida de las ventajas comparativas que pudieran estar asociadas a ellos. En cambio, con una buena gestión, podrían generar nuevas fuentes sostenibles de prosperidad y una redefinición positiva de las ventajas comparativas en el contexto mundial.

El desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías, particularmente de la biotecnología, pueden producir cambios ambientales importantes en la región, con impactos significativos sobre sus ecosistemas (Gallopín, 1995). Entre otros impactos, producirán efectos mayores sobre la sostenibilidad ecológica de las actividades productivas, alteraciones en los ciclos subregionales del agua y los nutrientes, cambios en los rendimientos agrícolas, la desaparición de algunos ecosistemas y la aparición de nuevos, alteraciones en la oferta ecológica de los recursos naturales y modificaciones en los factores limitantes y las restricciones ecológicas.

En cualquier caso, el potencial técnico para un manejo sostenible de los ecosistemas, para el control, monitoreo y reducción de la contaminación ambiental, para la diversificación del uso de los recursos ecológicos y para el desarrollo ecológicamente sostenible en el largo plazo es mayor ahora que en cualquier momento del pasado. Sin embargo, la envolvente de las trayectorias del nuevo paradigma técnico y económico permite anticipar que, a menos que los países de la región adopten estrategias activas sostenidas, definidas endógenamente y compartidas entre los actores sociales, por un lado, y entre los países, por otro, el potencial técnico mencionado tenderá a plasmarse sólo en los países más avanzados, mientras que la región corre el riesgo de concentrar los efectos perversos del nuevo paradigma.

2. Cambios en la estructura productiva regional

Las transformaciones experimentadas por las economías de América Latina y el Caribe en las últimas décadas han llevado a una recomposición sectorial en la que los servicios han ganado peso relativo, mientras el valor de la producción primaria e industrial ha reducido su ponderación en la estructura económica. Tales tendencias deben sopesarse en términos de sus repercusiones sobre la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, el menor peso relativo del valor de la producción primaria e industrial no implicó una reducción de la presión ambiental directa sobre la base de recursos o un menor deterioro ecológico, ya que continuó la ampliación de la frontera agrícola y el volumen de extracción de recursos mineros, forestales y pesqueros mantuvo una tendencia creciente.

Los efectos tradicionales de las actividades primarias, en particular los cambios en el uso del suelo, se están concentrando ahora en zonas más frágiles, de tamaño más reducido y de mayor significación ecológica en tanto se trata de ecosistemas críticos para conservar la diversidad biológica nacional, regional y mundial. Es decir, se concentran en áreas ecológicamente más sensibles, e incluso más vulnerables. A esto se suma el hecho de que la población rural de la región se mantendrá durante las próximas décadas, aun con la consolidación de las tendencias de la urbanización, lo que significa que la presión de la población sobre los recursos naturales seguirá en su nivel actual.

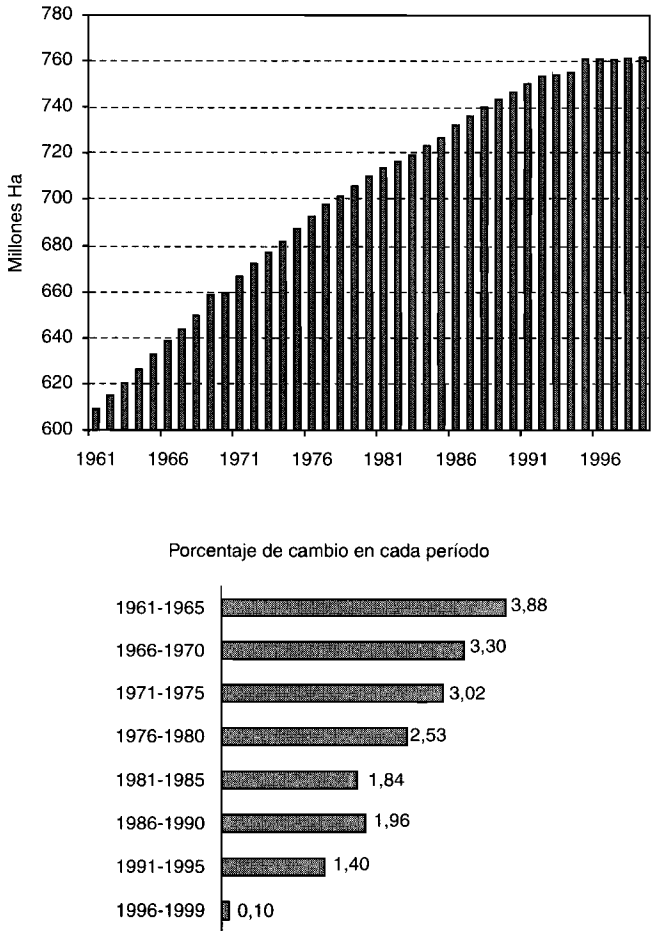
Muchos de los principales problemas ambientales de la región se relacionan con los cambios en el uso de la tierra, especialmente la conversión de bosques a tierras de cultivo y pastizales¹. Como se puede observar en el gráfico 6.1, entre 1961 y 1999 más de 150 millones de hectáreas se incorporaron a la producción agropecuaria de la región, en gran parte a partir de bosques. Si bien todavía se produce un aumento de la superficie de uso agropecuario, este proceso ha ido reduciendo su intensidad, especialmente en los últimos años. Dos terceras partes de las tierras incorporadas al uso agropecuario corresponden a la expansión de la producción pecuaria, principalmente la ganadería bovina. En la región, el auge ganadero constituye el factor más decisivo de cuantos han determinado la reducción contemporánea de la cobertura vegetal que han sufrido especialmente las zonas tropicales húmedas (Tudela, 1990). Este proceso, que comienza a tener importancia en la década de 1950, fue impulsado por los gobiernos a través de la construcción de infraestructura, la concesión de créditos subsidiados y la titulación de tierras.

En lo que se refiere a la expansión pecuaria, las reformas económicas de los últimos años propiciaron la eliminación de subsidios y de proyectos que fomentaban la colonización de nuevas áreas. Aún así, la tasa de deforestación sólo ha disminuido ligeramente a lo largo de los últimos años en Suramérica, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)². Es interesante observar que, contrariamente a lo que podría esperarse, dada su creciente especialización productiva en manufacturas, el área de México y Centroamérica no ha experimentado una menor presión sobre sus bosques. Los datos de la FAO revelan una tasa de deforestación anual de 1,2% en el período 1990-2000, que es muy superior a la de Suramérica.

Las reformas económicas han propiciado igualmente la intensificación y modernización de la agricultura regional, cuyo efecto positivo es una menor presión sobre las áreas naturales. Sin embargo, ello implica un mayor uso de fertilizantes y pesticidas, lo que también genera problemas ambientales. Además, en algunos casos, la expansión de la frontera agrícola está directamente vinculada al auge de los mercados externos, con tendencias hacia la especialización y el motocultivo, como en el caso de la soya, cuya área de cultivo y volúmenes de exportación han registrado un incremento sostenido en los últimos 30 años (Vera, 2001).

-
1. En la región, la deforestación es la principal causa de pérdida de biodiversidad y degradación de suelos; afecta a la disponibilidad y regulación de sus recursos hídricos y constituye su principal contribución al calentamiento global.
 2. Según los datos de la FAO, las tasas de pérdida de la superficie forestal en América del Sur asciende a 0,5% anual entre 1990 y 1995 y a 0,4% anual en la década completa (1990-2000). La tasa de deforestación anual se mantiene constante en América Central (1,2%), mientras que en el Caribe se pasa de una pérdida anual de 1,7% en el primer período a un incremento anual de la cubierta forestal en el segundo de 0,3% (FAO, 2001a).

Gráfico 6.1
EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y TASAS DE CAMBIO QUINQUENALES, 1961-1999



Fuente: FAO (2001b).

Por otra parte, en el período 1980-1999 aumentó el volumen de las exportaciones provenientes de sectores con reconocido impacto ambiental. En el gráfico 6.2 se observa la evolución de las exportaciones de los sectores forestal y pesquero y de la producción minera de la región. A ello habría que agregar el crecimiento de las ventas externas de productos de industrias manufactureras contaminantes. Gracias a procesos productivos más limpios, actualmente las actividades primarias podrían estar generando una menor degradación ambiental por unidad de producto. Por este moti-

vo, en cada sector pueden aparecer desempeños ambientales muy distintos, según las características de las empresas productoras, la regulación de los países y las exigencias ambientales de los mercados. En cualquier caso, este proceso está acompañado de un agotamiento persistente de la base de recursos, sobre todo en aquellos países en los que la inserción externa se ha basado en exportaciones con alto contenido de recursos naturales. En algunas actividades, la sobreexplotación de recursos ya ha causado efectos directos en la producción, como es el caso de la pesca marina, en la que los volúmenes de captura siguen decreciendo, y la orientación hacia actividades alternativas no ha estado exenta de riesgos sobre ecosistemas frágiles (véase el cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES AMBIENTALES SELECCIONADOS
(Tasas de crecimiento porcentual acumulado)

Indicadores físicos	1980-1989	1990/1999
Superficie agrícola arable	7,3	6,3 ^b
Volumen de producción agrícola	26,8	28,3
Consumo total de fertilizantes	5,3	42,2 ^b
Existencias de ganado	7,4	0,8
Volumen de producción de madera en rollo industrial	25,4	18,1 ^b
Producción de leña y carbón	12,3	0,4 ^b
Producción pesquera marina de captura	17,9 ^a	-24,3 ^b
Producción pesquera marina de acuicultura	165,0 ^a	116,0
Volumen físico de la producción minera, incluido el petróleo	25,9	43,1
Volumen físico de la producción minera, excluido el petróleo	46,2	67,6
Emisiones de dióxido de carbono (CO ₂)	22,9	37,1
Emisiones de monóxido de carbono (CO)	23,5	28,4
Crecimiento porcentual acumulado de la población	21,9	17,0 ^c
Incremento acumulado del producto interno bruto (en dólares)	13,9	33,2

Fuente: Elaborado sobre la base de Cepal, 2001g y Pnuma, 2001.

a 1985/1990.

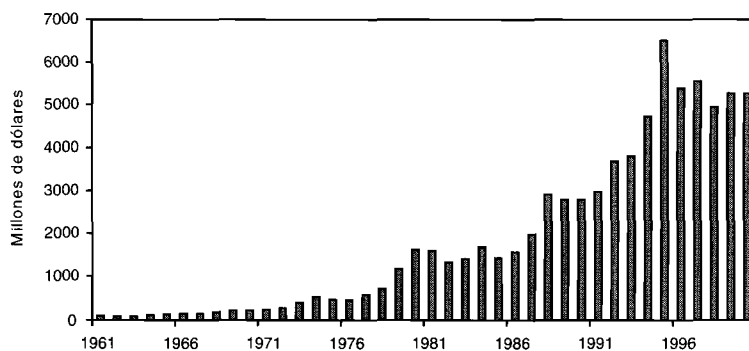
b 1990/1998.

c 1990/2000.

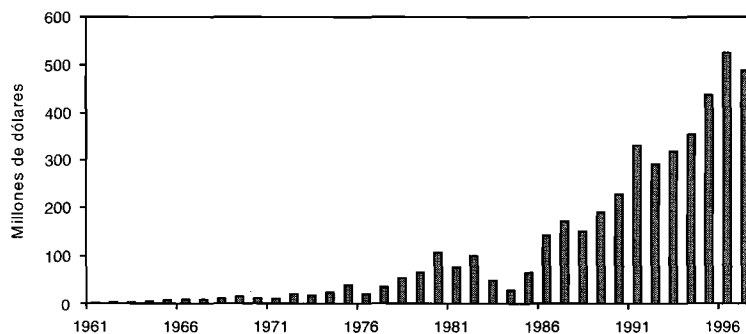
En el sector de la industria manufacturera se viene operando un cambio estructural con implicaciones ambientales positivas, que mejoran la calidad productiva. En la mayoría de las ramas, el mejoramiento de los procesos, las exigencias de calidad, los sistemas de administración ambiental, los mecanismos de certificación, la capacitación de personal y otros rasgos asociados al cambio técnico y la globalización han tenido un efecto sinérgico con la consolidación de políticas ambientales nacionales, la mejor aplicación de leyes y normas, la operación de nuevos instrumentos de

Gráfico 6.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS SECTORES VINCULADOS
A LOS RECURSOS NATURALES

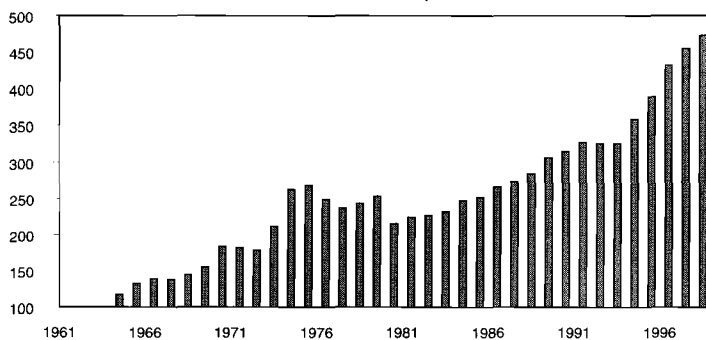
Exportaciones de productos forestales



Exportaciones de pesca total



Índice de volumen físico de la producción minera



Fuente: FAO, 2001b y Cepal, 2001a.

gestión, la creciente conciencia empresarial, la mayor exigencia social y otros factores que están actuando a favor de un menor impacto ambiental de la industria.

Este cambio se está registrando principalmente en las grandes empresas y sobre todo en las vinculadas a las transnacionales o con encadenamientos hacia ellas. En este sentido, la inversión extranjera puede tener un impacto positivo para el medio ambiente, en la medida en que las empresas extranjeras tiendan a emplear tecnologías más limpias en sus procesos de producción. La extensión hacia las pequeñas y medianas empresas apenas está en proceso, si bien muchas de ellas han iniciado su modernización, integrando las prácticas de calidad ambiental. Al respecto existen vacíos de información que podrían subsanarse a partir de mejores esquemas de supervisión.

Indudablemente este proceso está mostrando repercusiones positivas, pero aún no logra cambiar el signo de algunas tendencias anteriores que son preocupantes. Por ejemplo, ciertas emisiones con efecto invernadero están creciendo ahora a tasas más altas. Las necesidades de expansión productiva para las próximas décadas, en el marco generalizado de economías cada vez más abiertas y de necesidades crecientes de generar empleo, resaltan la urgencia de contar con políticas energéticas sostenibles que atiendan estas inquietantes tendencias (*véase la sección II*).

En el sector de los servicios, algunas actividades muy dinámicas y de gran relevancia, sobre todo para algunas subregiones, están contribuyendo al dinamismo económico pero también a mayores presiones ambientales, como es el caso del turismo masivo de playa, sobre todo en el Caribe. Por otro lado, la reorientación de ciertas corrientes de servicios, como el ecoturismo, ha emergido como una oportunidad para lograr una fuente de aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales. Es probable que la creciente difusión de la información sienta las bases no sólo para un mejor conocimiento e intercambio, sino también para esquemas más eficaces de administración ambiental.

Debido a la importancia de tales tendencias y presiones, y de sus interrelaciones con los procesos económicos, es imperioso seguir obteniendo y sistematizando los datos, formulando esquemas operativos de valoración económica de los recursos naturales y los servicios ambientales, desarrollando sistemas integrados de cuentas económicas y ambientales, y mejorando las cuentas patrimoniales como base para la integración de políticas.

En suma, la región está en una etapa de contradicciones en la esfera ambiental. Algunas tendencias económicas y tecnológicas empiezan a ser favorables para el medio ambiente, sobre todo en la industria y los servicios, e incluso en algunas actividades del sector primario. Al mismo tiempo se siguen acumulando presiones derivadas de viejos procesos productivos y de ocupación territorial, en tanto persisten las necesidades de una acelerada expansión productiva. Igualmente, se agregan tensiones ambientales emergentes, provocadas por la mayor vulnerabilidad ante procesos

de alcance global y por las crecientes exigencias de los mercados de exportación. La región debe adoptar con urgencia formas sostenibles de producción y consumo y modalidades de inserción internacional ambientalmente menos vulnerables.

3. Exportaciones e inversión extranjera directa

La reasignación de recursos que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región a raíz de las reformas económicas de las últimas décadas significó, en muchos casos, un estímulo a la inversión, la producción y la exportación de productos que implican el uso intensivo de recursos naturales. A esto se agrega que el aumento de la competitividad en las exportaciones mundiales incrementa también el costo de oportunidad de mantener los recursos naturales sin explotar. De esta manera, surgieron poderosas fuerzas económicas que han llevado a varios países a una tasa de explotación de los recursos naturales mayor que su ritmo natural de regeneración.

Según estudios realizados por la Cepal, la evolución de la estructura exportadora indica que la reasignación de recursos tendió a guiar a un amplio grupo de países, especialmente suramericanos, hacia una especialización que implica el uso más intensivo de los recursos naturales. En este contexto, cabe mencionar que las ramas manufactureras basadas en los recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios homogéneos, como el hierro y el acero, los productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, la celulosa y el papel, el cobre y el aluminio, lograron en los países suramericanos un mejor desempeño económico relativo en el período analizado. Se trata, además, de industrias que, según la clasificación del Banco Mundial, son consideradas ambientalmente sensibles, compuestas por rubros cuyos gastos en control y reducción de la contaminación superaron el 1% del total de ventas realizadas en 1988 en Estados Unidos (Schaper, 2000; Schaper y Onffroy de Véréz, 2001)³.

Los resultados de los estudios también sugieren que no hay una relación directa entre las políticas de apertura comercial y la protección ambiental. La enorme heterogeneidad que muestran los indicadores y datos para cada una de las economías nacionales es un indicio de que la relación es sumamente compleja. Su comportamiento depende del sistema institucional del país, de la composición de su comercio, del grado de equidad en la distribución del ingreso, de la política ambiental efectivamente adoptada, de las acciones de los grupos de interés, de la densidad geográfica de la actividad económica, de los niveles de educación de la población y de la elasticidad ingreso de la demanda de calidad ambiental. Para la Comunidad Andina y el

3. Se trata en esencia de un grupo de 40 industrias a 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev.1). Los estudios correspondientes incluyen a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. De ellos, sólo México muestra un patrón contrario.

Mercosur, por ejemplo, los resultados indican que el volumen exportado de productos con reconocido impacto ambiental registró un aumento significativo en la década de 1990.

En el gráfico 6.3 se ilustra la distribución por destino del volumen total de exportaciones ambientalmente sensibles. Es interesante notar no sólo el aumento del volumen exportado sino el hecho de que tanto para el Mercosur como para la Comunidad Andina, el principal destino de sus exportaciones de productos ambientalmente sensibles sean los tres países que componen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Chile, en cambio, orienta este tipo de exportaciones principalmente hacia Japón y crecientemente hacia la Unión Europea y los países del TLC.

En cuanto a las tasas de crecimiento del volumen exportado por destino en este grupo de industrias, se registran cifras bastante elevadas durante la década de 1990 para las exportaciones intrarregionales, especialmente desde la Comunidad Andina al Mercosur (*véase* el cuadro 6.2). Sin embargo, habrá que tener en cuenta que a principios de los noventa dicho nivel era relativamente bajo comparado con el volumen exportado hacia otras regiones.

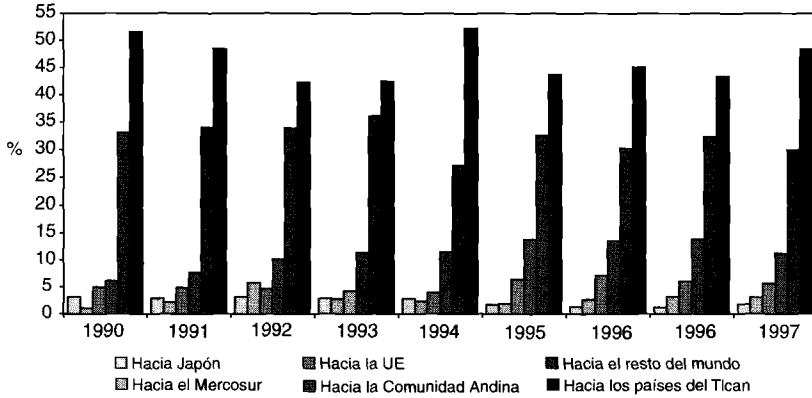
Si bien en la mayoría de los países se observa un aumento del volumen de las exportaciones ambientalmente sensibles en la década de 1990, es interesante notar que éstas han reducido su importancia relativa en términos de valor y también han registrado una pérdida relativa de competitividad en los mercados internacionales. Esto último se refleja en la evolución de los índices de ventaja comparativa revelada (VCR) que se ilustran en el cuadro 6.3 para los países de la Comunidad Andina, el Mercosur y Chile.

Los indicadores muestran que tanto el Mercosur como la Comunidad Andina han perdido mercados en las exportaciones de industrias ambientalmente sensibles, pero siguen siendo competitivos ($VCR > 1$). No obstante, estas cifras agregadas esconden grandes diferencias entre agrupaciones, países y productos. Mientras que las exportaciones del Mercosur se destacan como muy competitivas (VCR entre 2 y 5) en pulpa y papel, hierro y acero y aluminio, para la Comunidad Andina este es el caso en cobre, aluminio y productos de petróleo (VCR entre 2 y 10). Chile, en cambio, disminuye levemente su competitividad a nivel de todo este grupo de industrias. Sin embargo, es muy competitivo en pulpa y papel ($VCR > 14$), en productos químicos inorgánicos ($VCR > 4$) y, si bien es muy competitivo en cobre, su VCR ha disminuido durante la década.

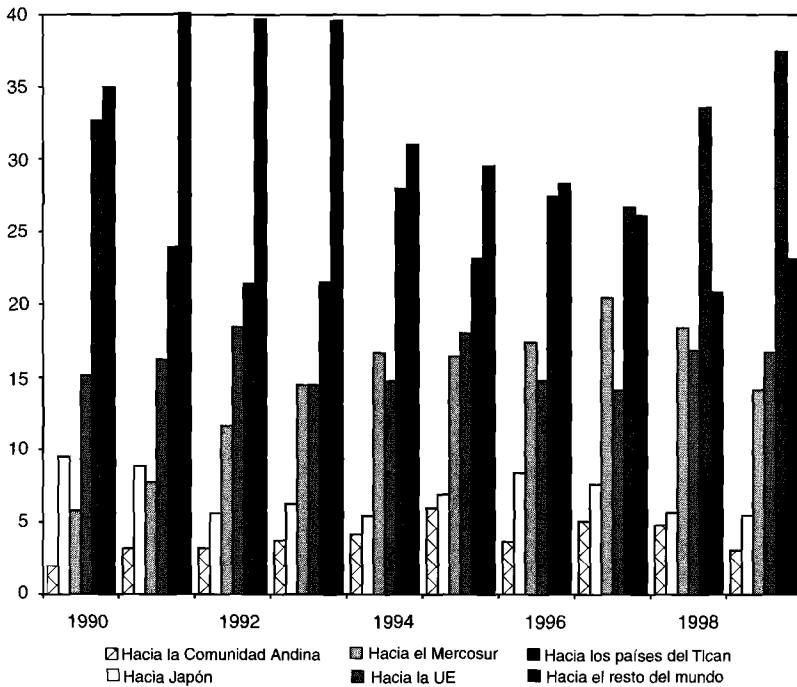
En este contexto, los países enfrentan varios desafíos. El más importante se relaciona con la especialización en industrias potencialmente contaminantes y de uso intensivo de los recursos naturales, que los coloca en una situación más vulnerable en términos de requisitos y exigencias ambientales que deberán enfrentar en los mercados de los países desarrollados.

Gráfico 6.3
VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES, POR MERCADOS DE DESTINO

A. Mercosur



B. Comunidad andina



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badece).

Cuadro 6.2
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL POR DESTINO DEL VOLUMEN
DE EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES
 (En porcentajes)

	Desde el Mercosur 1990-1999	Desde la Comunidad Andina 1990-1998
Hacia el Mercosur	19,6	34,2
Hacia la Comunidad Andina	16,5	15,9
Hacia los países del TLC	4,9	7,0
Hacia la UE	4,0	12,6
Hacia Japón	-3,0	1,8
Hacia el mundo	1,9	6,9

Fuente: Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badecel) de la Cepal.

Cuadro 6.3
ÍNDICES DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (VCR) EN EL GRUPO
DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES

Regiones/países	1990	1998
Mercosur	1,37	1,11
Argentina	1,19	0,72
Brasil	1,55	1,35
Paraguay	0,11	0,24
Uruguay	0,29	0,41
Comunidad Andina	1,69	1,58
Bolivia	0,89	0,58
Colombia	0,66	0,71
Ecuador	0,36	0,37
Perú	2,14	1,71
Venezuela	2,26	2,48
Chile	2,94	2,71

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badecel) de la Cepal y de la Base de datos estadísticos del comercio externo (Comtrade) de las Naciones Unidas.

Nota: El índice de la vcr se calcula como $VCR_{ij} = (X_{ji}/X_{jt})/(X_{it}/X_{tw})$, donde j = un producto o industria (Código cucj, Rev. 1), i = país, w = el mundo y t = total. Mide cambios en la participación de las exportaciones de un país en un producto j en las exportaciones mundiales de ese producto j , comparándolo con cambios en la participación de las exportaciones totales del país en las exportaciones totales mundiales, es decir, teniendo en cuenta el peso relativo por el tamaño del país. Si la vcr > 1, el país posee ventaja comparativa en el producto, es decir su participación en el mercado mundial de ese producto es superior a su participación total en las exportaciones mundiales. Si el índice de la vcr < 1, el país carece de ventaja comparativa en ese producto.

Con la escasa información disponible es difícil conocer con precisión el impacto ambiental de la inversión extranjera directa, que depende de múltiples factores, como la estrategia corporativa de las empresas, el sector en que ejercen su actividad, la

eficiencia relativa, la política ambiental empresarial, las tecnologías utilizadas y las características de la normativa, así como de la institucionalidad ambiental del país receptor. Por un lado, la inversión extranjera directa juega un papel crucial en la definición de los grandes proyectos de recursos naturales para la exportación (Mortimore y Peres, 2001), lo que genera una mayor presión sobre los recursos naturales⁴. Por otro lado, las empresas transnacionales pueden facilitar el proceso de transferencia y utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y un mejoramiento de la gestión ambiental (OCDE, 1999a).

En cualquier caso, los pocos estudios existentes indican que la presencia de empresas de propiedad de capital extranjero y la importancia de las exportaciones en el total de las ventas incrementan notablemente la probabilidad de inversión ambiental de las firmas (Young y Roncisvalle, 2001). En el cuadro 6.4 figuran los resultados de una encuesta realizada en 1996 a un universo amplio de empresas del Estado de São Paulo (Brasil). Como se puede apreciar, en este caso factores externos están determinando la mayor o menor preocupación de las empresas por las consideraciones ambientales. Además, el mayor tamaño de la firma, la mayor antigüedad de la empresa, los controles ambientales estrictos y la presión social local aumentan la probabilidad de que la inversión ambiental se incremente (Ferraz y Seroa da Motta, 2001). Según estimaciones razonables, el gasto privado ambiental para Argentina asciende a un 0,2% del PIB y en Brasil se estima un gasto promedio en inversión ambiental del 0,8% de los ingresos netos operacionales de las empresas en 1998.

Cuadro 6.4
EMPRESAS QUE INVIERTEN EN SUS PROCESOS PRODUCTIVOS POR RAZONES
AMBIENTALES, 1996

Inversión en procesos productivos por razones ambientales	Propiedad del capital			Total
	Nacional	Extranjero	Mixto	
Sí (%)	18,2	43,1	35,5	18,7
Exportaciones/ingresos (%)	1,54	12,91	8,83	2,00
No (%)	81,8	56,9	64,5	81,3
Exportaciones/ingresos (%)	0,60	6,14	5,53	0,68
Número de empresas	39.968	582	259	40.809
Exportaciones/ingresos (%)	0,77	9,06	6,69	0,93

Fuente: Young y Junqueira Lustosa, 2001.

4. En el sector primario las inversiones de las empresas transnacionales se han dirigido principalmente a la búsqueda de petróleo y gas en Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil, y de minerales en Chile, Argentina y Perú.

En el caso de Argentina (Chudnovsky, López y Freylejer, 1997), se reconoce la dificultad de clasificar las razones de la inversión de forma precisa, pero se observa que si bien una parte de la inversión está destinada a cumplir con las regulaciones ambientales nacionales, existen otros factores determinantes de las decisiones de inversión ambiental, como la necesidad de cumplir con los requisitos de los mercados de destino (sector exportador), la existencia de políticas intracorporativas con mayores exigencias (transnacionales), la imagen ambiental de la empresa o la posibilidad de reducir costos operativos a través de la gestión ambiental.

La creciente competencia internacional producto de la globalización ha generado, por otra parte, un mayor grado de preocupación y búsqueda de cumplimiento de estándares ambientales internacionales y una lucha por la diferenciación de productos y procesos; en ese sentido apuntan las normas ISO 14001 y los conceptos de "ecoeficiencia" en los procesos de producción. Las subsidiarias de las empresas transnacionales tienen mayor posibilidad de incorporar en su estrategia estándares uniformes de gestión ambiental, especialmente en sus operaciones dirigidas al mercado internacional. La certificación ISO 14001, al igual que la certificación ISO 9000 relativa a la gestión de calidad, se ha ido consolidando gradualmente como una credencial necesaria para las empresas de punta, en particular las orientadas a las exportaciones.

En consonancia con esa tendencia, un número creciente de empresas grandes de la región, tanto extranjeras como nacionales, ha invertido en obtener esa certificación para sus sistemas de gestión ambiental. En los últimos años, el número de empresas con certificación ISO 14001 se ha incrementado sustancialmente. En 1998, 7.887 empresas de 72 países del mundo contaban con esa certificación. En marzo del 2001, el número de empresas certificadas se ha triplicado con creces, llegando a 27.509 certificados en 96 países. En la región, si bien aún es bajo el número absoluto de empresas certificadas, el aumento ha sido de un 44% en el mismo período. Brasil ocupa el primer lugar, con 270 empresas certificadas, seguido por México con 188 y Argentina con 114 (entre el 2000 y 2001, el incremento ha sido de 81%, 27% y 14%, respectivamente). Colombia y Costa Rica tenían 20 empresas certificadas en marzo del 2001, Chile 11, Perú y Uruguay 10, Venezuela 7, Barbados 3, Honduras 2, y República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Santa Lucía y Trinidad y Tobago una cada uno.

II. EL SECTOR ENERGÉTICO EN LA REGIÓN

En la década de 1990, la apertura y desregulación del sector energético desencadenó un proceso de rápida absorción de nuevas tecnologías y de reconversión de las formas de organización. Este proceso influyó en el sector de dos maneras: una directa, como consecuencia del profundo proceso de mutación estructural que afectó a la

organización del sector, al que ingresaron nuevos agentes, constituidos fundamentalmente por empresas transnacionales y algunos grandes conglomerados de capital nacional, y que provocaron cambios sustanciales en las cadenas productivas hidrocarburífera y eléctrica; y otra indirecta, a través de la demanda final de energía por parte de los demás sectores de la actividad productiva y social, que exigieron del sector energético una rápida y constante adaptación (Cepal, 2001e). Estas transformaciones incidieron en la evolución de la relación entre energía y ambiente, tanto a través de las dimensiones económicas (intensidad energética) como ambientales (trayectoria de emisiones, eficiencia del uso energético y balance de fuentes renovables y no renovables).

1. Trayectoria de intensidad energética

Es común encontrar en la documentación disponible que uno de los principios de las reformas puestas en práctica en el sector energético en las últimas décadas fue el desarrollo sostenible. No obstante, a pesar de dicho enunciado general y el lento crecimiento registrado en el consumo energético por habitante, la región está lejos de presentar niveles adecuados de eficiencia en la transformación y el uso de la energía.

La variación de la intensidad energética depende del proceso de desarrollo económico de un país, ya que crece en las primeras etapas de desarrollo (proceso de mecanización y desarrollo de industrias de alto consumo de energía), luego se estanca (estabilización de dichos procesos), para finalmente decrecer (incorporación de las innovaciones tecnológicas, del conocimiento, y de las mejoras de los rendimientos en la transformación y el consumo de energía).

Como se observa en el cuadro 6.5 y en el gráfico 6.4, la evidencia indica que el impacto de las reformas sobre la eficiencia energética no ha sido el esperado y, por ende, este tema ha pasado a constituir el eje de las iniciativas para una utilización más racional de los recursos energéticos desde fines de los años noventa. En efecto, los datos existentes señalan que la intensidad energética ha tenido un comportamiento errático: bajó en forma pronunciada entre 1970 y 1980, pero aumentó desde entonces, de tal forma que actualmente se consume un 7% más de energía que en 1980 para generar la misma unidad de producto.

Algunos componentes de la intensidad energética acusan notables cambios. A la disminución de la participación del consumo de las familias (de más de un tercio del total consumido en 1970 a sólo el 18% en 2000) se suma un fuerte y constante incremento del sector transporte en todo el período (de 27% a más del 35%) y de la industria, especialmente en la década de 1970 (véase el cuadro 6.5). Además, es preciso señalar que, debido al cambio en la estructura industrial de algunos países de la región (en particular Brasil) o en la composición de las exportaciones hacia productos que suponen un alto consumo de energía (como la celulosa), el contenido

Cuadro 6.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE CONSUMO
E INTENSIDAD ENERGÉTICA

Participación de los sectores en el consumo total	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Transporte	27,1	30,9	32,4	31,8	33,0	35,3	35,6
Industria	31,2	32,0	34,3	35,4	35,6	34,1	35,5
Residencial	33,4	28,2	24,3	24,0	22,2	20,9	18,5
Otros	8,3	8,9	9,0	8,8	9,1	9,8	10,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Consumo total ^a	1.178.409	1.500.466	1.870.950	1.972.564	2.218.536	2.589.219	2.983.607
Intensidad energética ^b	2.195	2.049	1.950	2.005	2.086	2.101	2.075
Índice 1980 = 100	112	105	100	103	107	108	107
PIB por habitante ^c	1.909	2.303	2.688	2.484	2.442	2.596	2.798
Índice 1980 = 100	71	86	100	92	91	97	104

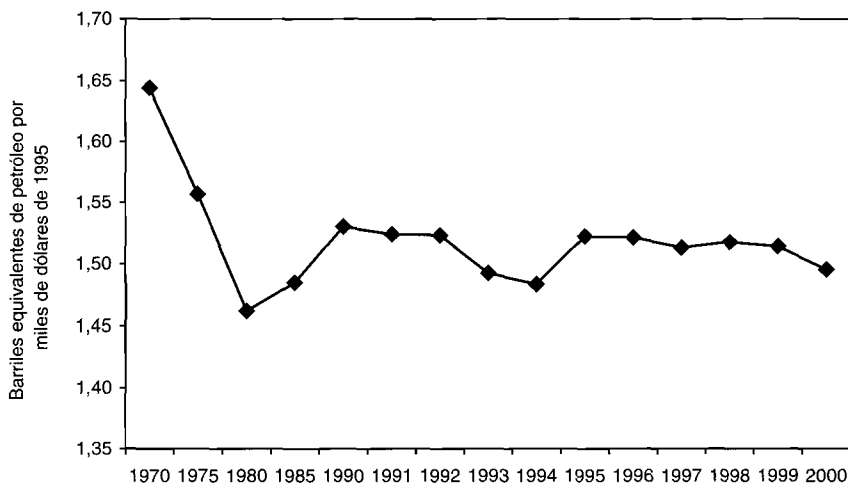
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Energética (SIEE) de Olade/Cepal.

a En miles de barriles equivalentes de petróleo.

b En barriles equivalentes de petróleo por 1.000 dólares de 1990.

c En dólares de 1990.

Gráfico 6.4
INTENSIDAD ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA



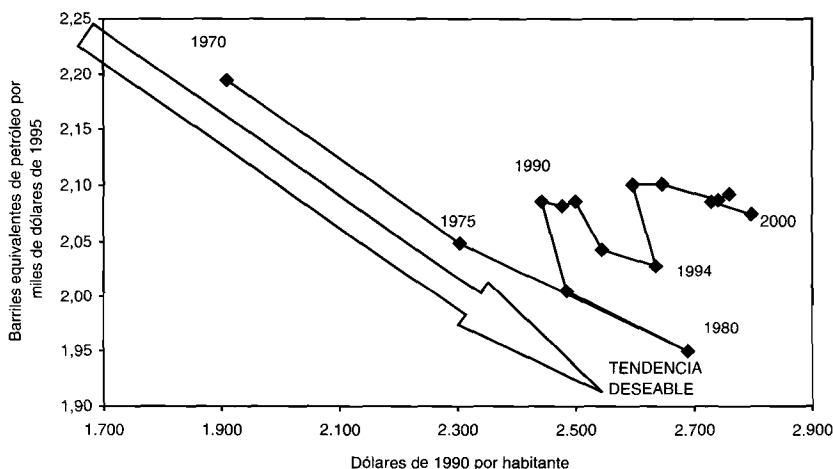
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIEE de Olade/Cepal.

energético del sector industrial aumentó sobremanera, con el consiguiente incremento de la intensidad energética total.

En el gráfico 6.5 se observa la evolución del indicador de intensidad energética en función del producto por habitante. En el período 1970-1980 se registró una tenden-

cia deseable, es decir, un crecimiento económico acompañado de un menor uso de energía por unidad de producto (menor intensidad energética), lo que indica aumentos de eficiencia y un mejor uso de los recursos energéticos. Esta tendencia se revirtió, sin embargo, en el período 1980-1985 –retracción del ingreso per cápita y aumento de la intensidad energética– y nuevamente en 1987-1990, de lo que se desprende que la caída del producto por habitante en la “década perdida” no estuvo acompañada de una mejor utilización de la energía. En los primeros años de los noventa se restablece una evolución favorable, pero ésta se interrumpe desde mediados del decenio.

Gráfico 6.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SENDERO DE INTENSIDAD ENERGÉTICA E INGRESO PER CÁPITA, 1970-2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIEE de Olade/Cepal.

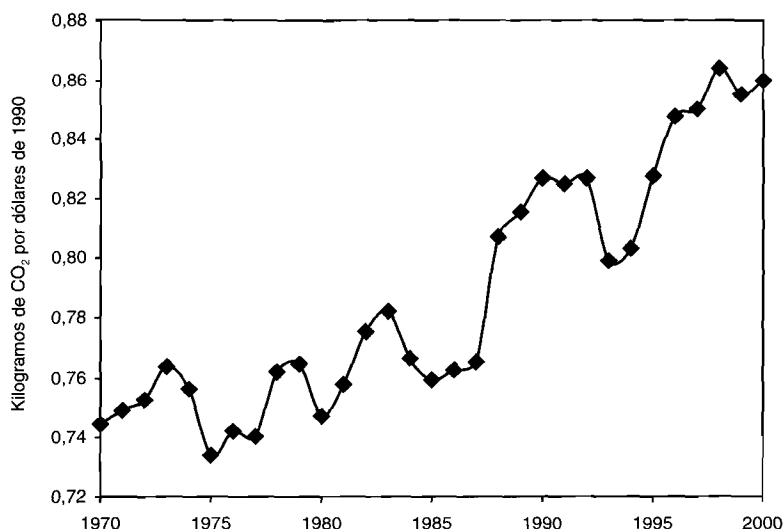
En síntesis, en materia de intensidad energética, el desempeño de los países de América Latina y el Caribe en las tres últimas décadas es modesto y desde 1980 muestra una tendencia contraria a lo deseable. Este resultado contrasta con los avances obtenidos por el conjunto de los países de la OCDE en los últimos 20 años, durante los cuales la intensidad energética disminuyó un 20% gracias a políticas orientadas a diversificar la oferta y lograr un uso más eficaz de la energía, eliminando desperdicios y alcanzando mayor eficiencia en su utilización. Ello implicó el desarrollo de instituciones para reglamentar el consumo energético, mediante normas de temperatura en los locales públicos, medición de consumo de agua caliente destinada al uso personal y a la calefacción doméstica y normas técnicas para las nuevas edificacio-

nes. Incluyó también campañas públicas contra el consumo excesivo de energía y en favor de las inversiones para su ahorro, empleando mecanismos de promoción como los diagnósticos gratuitos y apoyo financiero para la introducción de mejoras, y la asignación de abundantes recursos a la investigación y desarrollo para el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de fuentes nuevas y renovables. América Latina y el Caribe cuenta con un gran potencial para desarrollar esfuerzos en la misma dirección.

2. Evolución de las emisiones de dióxido de carbono

Como consecuencia de las particularidades señaladas, las emisiones totales de dióxido de carbono producidas por el sector energético de la región (sin tomar en cuenta las emisiones de origen biótico) han crecido en forma sostenida desde 1970 hasta el presente. Si este crecimiento se asocia al crecimiento económico a través del índice de emisiones por unidad de producto, se observa que el registro en 2000 supera al de 1970 en 16%, particularmente por el constante aumento registrado a partir de 1985 (véase el gráfico 6.6).

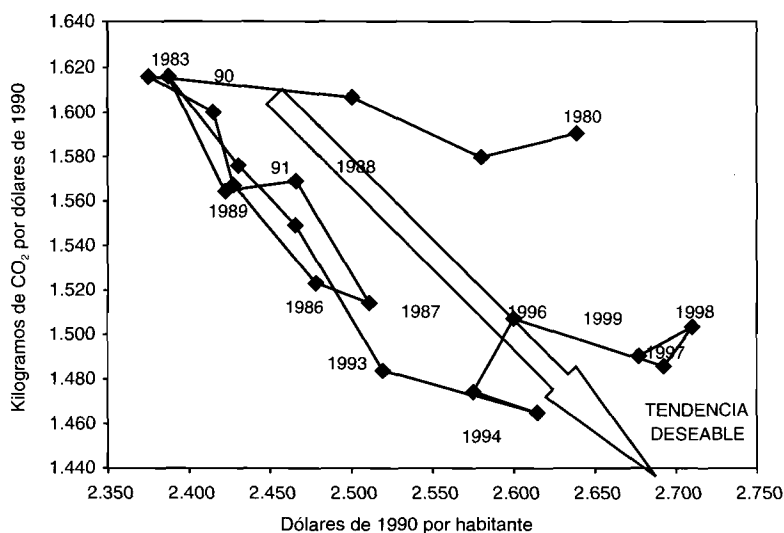
Gráfico 6.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO₂)
CON RELACIÓN AL PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIEE de Olade/Cepal.

En el gráfico 6.7 se observa la evolución del indicador de intensidad de emisiones (kilogramos de dióxido de carbono por unidad de producto) en función de la evolución del PIB por habitante. Como se puede apreciar, el sendero de emisiones no muestra una tendencia determinada y en los últimos años su evolución ha sido desfavorable.

Gráfico 6.7
SENDERO DE EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO₂),
SEGÚN PRODUCTO POR HABITANTE



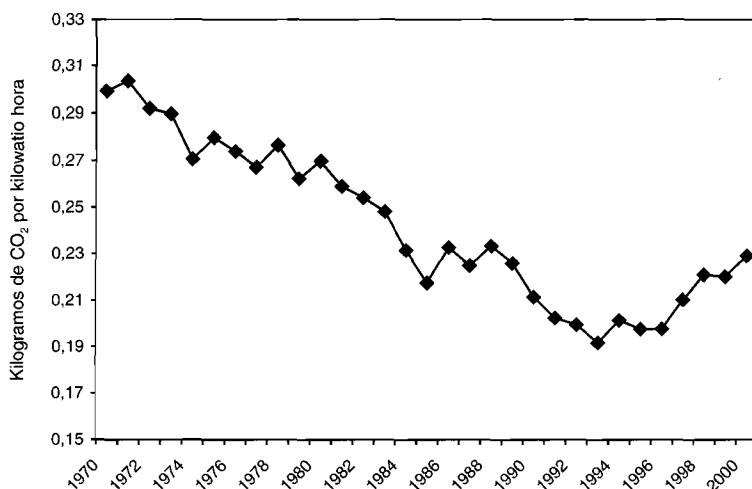
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIEE de Olade/Cepal.

Como en el caso de la intensidad energética, el comportamiento de este indicador está asociado a cambios en la composición del consumo de energía (tanto por sectores como por fuentes) y en las estructuras productivas de la región. Quizás donde mejor se vislumbran las transformaciones del sector energético y sus repercusiones sobre el medio ambiente es en el análisis de las emisiones registradas en la generación de electricidad (véase el gráfico 6.8). El esfuerzo realizado en la construcción de centrales hidroeléctricas entre 1970 y 1993 se refleja en el constante decrecimiento de las emisiones de dióxido de carbono por unidad de energía generada, en forma casi continua durante el período (con un estancamiento entre 1985 y 1988), pero a partir de entonces cambió claramente de signo. En 1993, cuando ya estaban en pleno funcionamiento los últimos aprovechamientos hidráulicos construidos en las déca-

das previas, los niveles de emisión se redujeron a casi la mitad de los correspondientes a 1970, pero en 2000 los registros superaron a ese mínimo por 17%.

Este significativo aumento está relacionado con el proceso de reformas, que generó una tendencia a la expansión de los sistemas de generación con base en centrales térmicas convencionales. Dentro de esta tendencia general, los países que dispusieron de gas natural se equiparon con centrales de ciclo combinado que son más eficientes y menos contaminantes que las anteriores.

Gráfico 6.8
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO₂) EN CENTRALES ELÉCTRICAS,
1970-2000



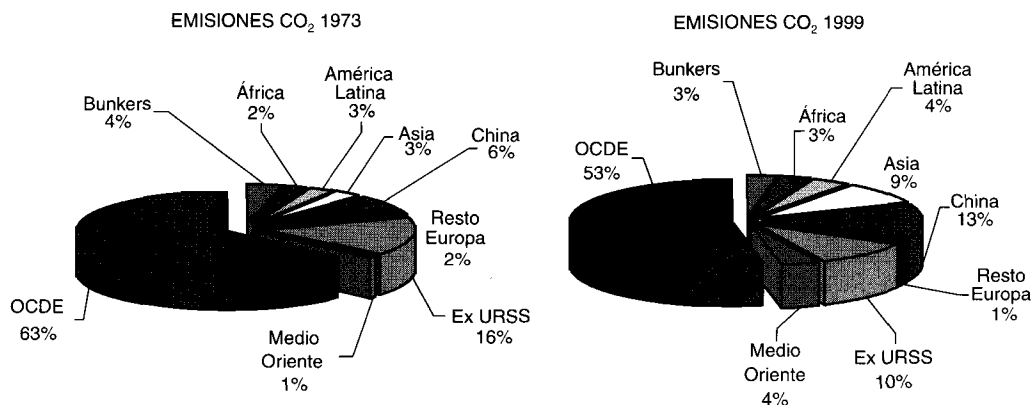
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIEE de Olade/Cepal.

3. Vinculación con el cambio climático global

Hacia fines de los años noventa, América Latina y el Caribe concentraba el 8,5% de la población mundial y el 4,5% del PIB global. El total de las emisiones mundiales de dióxido de carbono (gases de efecto invernadero) creció 6.500 millones de toneladas en términos absolutos durante los 25 años posteriores a la primera crisis del petróleo (1973). América Latina y el Caribe continúa aportando una proporción reducida de dicho total, pero su participación ha venido creciendo de 2,6% en 1973 a 3,8% en 1999. Otras regiones han aumentado su participación de manera notoria, como es el caso de China, que la duplicó (del 6% al 12,7% en el mismo período), y el resto de Asia, que la ha triplicado (véase el gráfico 6.9).

No se prevén mayores cambios en las proyecciones disponibles para las próximas dos décadas⁵. Según ellas, el crecimiento del consumo mundial de energía se concentrará en los países en desarrollo, sobre todo en Asia y América Latina y el Caribe. A pesar de este rápido crecimiento, la región concentrará sólo el 7,4% del consumo energético mundial en 2020. En cuanto a las emisiones de dióxido de carbono, se estima que los países en desarrollo aportarán aproximadamente el 70% de las emisiones totales en el 2020. Casi un tercio del incremento proyectado se concentrará en China.

Gráfico 6.9
COMPARACIÓN DE EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO₂)
ENTRE REGIONES DEL MUNDO, 1973 y 1999



Fuente: IEAO (2000), *Key World Energy Statistics*, París.

Con el 8,5% de la población mundial, América Latina y el Caribe aporta ahora el 5,4% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. El mayor emisor de la región es México, con 356 millones de toneladas por año que, junto con Brasil, representan más de la mitad (53%) del volumen regional de emisiones. Aunque la suma de la población de ambos países es similar a la de Estados Unidos, las emisiones conjuntas apenas representan un 12% de las correspondientes a este último país.

5. Véase Organismo Internacional de Energía (IEA, 2000). Los datos se refieren a emisiones por quema de combustibles fósiles. Los datos originales han sido corregidos para incluir a México en la región de América Latina y el Caribe.

Dos tercios de las emisiones regionales provienen de la quema de combustibles líquidos (petróleo y derivados), mientras que el carbón aporta casi un 8% adicional. Las emisiones regionales por unidad de producto son relativamente pequeñas, ya que alcanzan 0,41 kilogramos de dióxido de carbono por unidad de producto (calculado sobre la base de paridad de poder de compra), frente a un promedio mundial de 0,67, y de 0,61 en el caso de los países de la OCDE. En términos de emisiones por suministro total de energía primaria (TEP), la región emite 2,1 toneladas de dióxido de carbono/tep. Este indicador, que es inferior al promedio mundial, obedece a la importante presencia de fuentes de energía renovables, en particular de origen hidráulico, en la estructura energética regional. En términos de emisiones por habitante, el indicador correspondiente a América Latina y el Caribe es notablemente bajo, ya que alcanza 2,45 toneladas por habitante.

Sobre la base de estas consideraciones se pueden formular algunas prioridades de la política energética regional frente a la agenda de cambio climático global. Aunque América Latina y el Caribe realiza una contribución relativamente pequeña a las emisiones totales de gases de efecto invernadero, la tendencia regional no ha sido favorable en las últimas décadas. Por cierto, esta tendencia puede mejorarse, ya que existen oportunidades para modificar la trayectoria de intensidad energética regional a través de políticas que promuevan avances en la eficiencia energética, así como en la diversificación de la oferta. Del potencial hidroenergético de la región al año 2000 sólo se ha aprovechado hasta ahora un 15%. Otras fuentes renovables de energía, incluida la geotermia, han sido poco desarrolladas.

Existe una clara sinergia entre las políticas energéticas de largo plazo de la región —orientadas a los objetivos de mejorar la eficiencia energética y de promover nuevas tecnologías renovables y de bajas emisiones— y la consolidación del esfuerzo internacional para combatir el cambio climático. En tal sentido, la región es potencialmente una oferente neta de servicios ambientales globales (captación de dióxido de carbono atmosférico) que pudieran comercializarse a aquellas naciones que enfrentan altos costos para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Existe también sinergia entre las políticas energéticas y las mejoras en la calidad del ambiente local, particularmente en las áreas urbanas, con beneficios apreciables para la salud pública en las ciudades de la región.

Finalmente, en el ámbito político, los países de la región han mostrado un compromiso notable con los esfuerzos mundiales para concertar medidas de mitigación del cambio climático. Hasta mayo de 2001, doce países de América Latina y el Caribe habían presentado ya su primera comunicación nacional ante las instancias de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A fines del 2001, 17 de los 46 países que han ratificado el Protocolo de Kyoto pertenecen a la región⁶.

6. Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay.

III. LA VULNERABILIDAD REGIONAL FRENTE A LOS DESASTRES NATURALES

La vulnerabilidad, entendida como la propensión interna de un sistema a sufrir cambios que afectan negativamente su equilibrio ante la ocurrencia de un evento externo, es un concepto cada vez más utilizado⁷. Las principales aplicaciones de los análisis de vulnerabilidad están vinculadas principalmente a la ocurrencia de desastres naturales y a los estudios desarrollados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. La constatación de que los daños causados por un mismo fenómeno físico pueden ser muy distintos según el grado de desarrollo de los países y otras variables, como la sostenibilidad ambiental, está dando paso a un nuevo enfoque en torno a los desastres naturales, en el que la noción de vulnerabilidad es un elemento clave⁸.

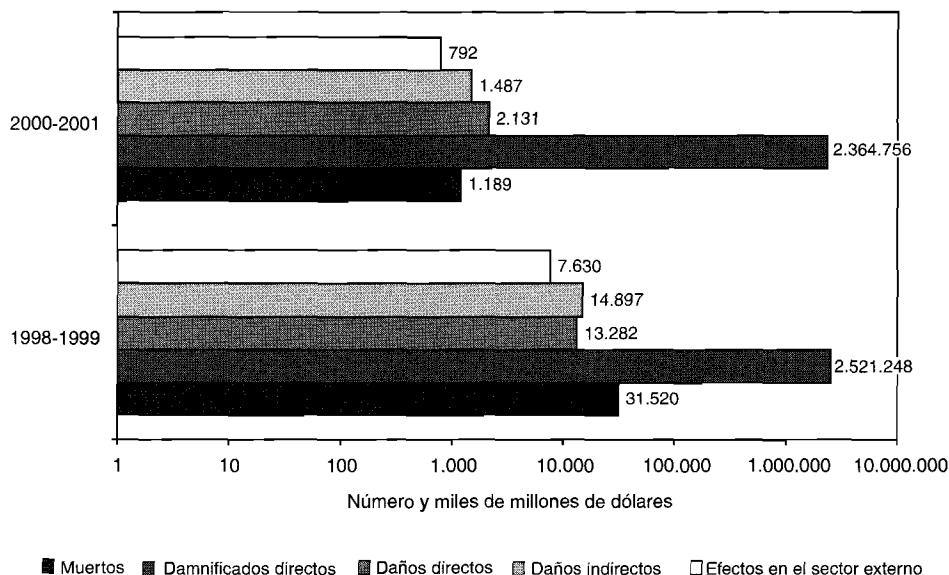
América Latina y el Caribe tiene alta exposición a fenómenos naturales (hidrometeorológicos, sísmicos, vulcanológicos y de otro tipo) con potencial destructivo. Debido a esa alta exposición, combinada con acentuadas características de sensibilidad y limitada capacidad de adaptación, la región muestra una elevada y creciente incidencia de desastres causados por fenómenos naturales (véase el gráfico 6.10).

Aunque las causas de esa vulnerabilidad de América Latina y el Caribe son variadas y complejas, el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países (infraestructura inadecuada, exclusión socioeconómica, pobreza y deterioro del medio ambiente) es un factor decisivo (Cepal/BID, 2000). En los últimos 4 años los desastres producidos por fenómenos climáticos han sido particularmente devastadores en la región, lo que pone en evidencia la gran vulnerabilidad de muchos países, dadas su insuficiente preparación y limitada capacidad de respuesta, sobre todo en el caso de los Estados insulares y los países de menor tamaño.

En Centroamérica, una de las subregiones más vulnerables, además de la pérdida de vidas humanas, las estimaciones de daños económicos causados por los desastres naturales llevadas a cabo por la Cepal desde 1972 arrojan cifras que representan un promedio anual que equivale al 2% del producto subregional. En el Caribe, la ocurrencia de desastres naturales es una de las principales variables que explica la volatilidad del producto de los países de la subregión (Secretaría del *Commonwealth*, 1997). Estos países, por su tamaño y su condición insular, presentan altos grados de vulnerabilidad económica y ambiental (Cepal, 2000a).

-
7. La vulnerabilidad de un sistema está determinada por: i) el grado de exposición (tiempo y modo de sometimiento de un sistema a un cambio externo); ii) la sensibilidad (grado en que el sistema se ve afectado por un cambio externo), y iii) la capacidad de adaptación (capacidad del sistema para ajustarse al cambio externo, moderar los daños potenciales, aprovechar las oportunidades o hacer frente a las consecuencias) (IPCC, 2001).
 8. El 90% de las víctimas de los desastres en el mundo vive en países en desarrollo, donde la pobreza y la presión de la población obligan a un número creciente de pobres a vivir en lugares peligrosos (Annan, 1999).

Gráfico 6.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFECTOS DE DESASTRES OCASIONADOS
POR FENÓMENOS NATURALES (1998-2001)



Fuente: Cepal.

Nota: El gráfico recoge los efectos de desastres que han tenido alguna forma de evaluación por parte de la Cepal. Hay un número indeterminado de eventos no evaluados por la Cepal, ya sea porque los países no lo han requerido (caso de los desastres –especialmente inundaciones– que afectaron a Argentina, Brasil, Chile y Bolivia) o por tratarse de eventos estacionales “menores”. El monto de los daños de estos eventos bien podría duplicar la cifra de daños de los acontecimientos evaluados.

Los análisis de vulnerabilidad para América Latina y el Caribe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático plantean la dificultad de identificar patrones comunes de vulnerabilidad al cambio climático, debido principalmente a la heterogeneidad regional en términos de clima, ecosistemas, distribución de la población y tradiciones culturales.

En el Caribe se consideran vulnerables las islas y los atolones de baja altura y muchos de los países, ya que gran parte de la población, la infraestructura y la tierra agrícola se encuentran en las áreas costeras. Los ecosistemas naturales, como los arrecifes de coral (muy sensibles al aumento de la temperatura) y los manglares, pueden sufrir graves daños. El turismo, que en algunos de los países representa más de la mitad de su producto, se ve afectado de manera directa e indirecta. La pérdida de playas por la erosión y las inundaciones, la salinización de los acuíferos de agua dulce, el daño a la infraestructura y la pérdida de actividades recreativas (como el buceo en los arrecifes de coral) amenazan la sostenibilidad a largo plazo del sector.

Los cambios en el ciclo del fenómeno de El Niño pueden tener efectos negativos en la agricultura y la pesca de varios países de América Latina y el Caribe. Los cambios en el régimen de precipitaciones pueden reducir la disponibilidad de recursos hídricos en algunas zonas que ya sufren problemas de escasez, afectando negativamente la agricultura, el abastecimiento para consumo humano y la producción de energía. Otros impactos mencionados por el Grupo Intergubernamental son la posible disminución de los rendimientos de importantes cultivos, lo que pondría en riesgo la agricultura de subsistencia en algunos países, y la expansión de ciertas enfermedades infecciosas (malaria, dengue, cólera), con la consiguiente presión adicional para los sistemas de salud de los países.

La vulnerabilidad se puede incrementar a través de eventos acumulativos (por ejemplo, desastres recurrentes o cíclicos) o cuando disminuye la capacidad de los sistemas humanos o ecológicos para resistir o adaptarse al cambio (Clark y otros, 2000). Teniendo en cuenta las características de la región en términos de pobreza y desigualdad, así como la importancia de los recursos naturales en la producción y exportaciones regionales, los efectos del proceso de globalización económica van a resultar cruciales para la vulnerabilidad frente a las amenazas de los cambios ambientales. Si estos efectos se traducen en una disminución de la pobreza, de la exclusión y de los problemas de equidad de los países y permiten el uso sostenible del patrimonio natural de la región, se verá reforzada la capacidad de adaptación y, por tanto, puede disminuir la vulnerabilidad frente a los cambios ambientales que América Latina y el Caribe sufrirá en el presente siglo. Si, por el contrario, se agravan las condiciones económicas, sociales y ambientales de la región, dichos cambios pueden tener efectos muy negativos sobre las comunidades más vulnerables, es decir, aquellas más sensibles a la exposición a los fenómenos y que, a la vez, tienen menor capacidad de adaptación y respuesta.

IV. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

Los imperativos de gestión ambiental global se han puesto de manifiesto en las diversas cumbres y conferencias mundiales y en los acuerdos multilaterales ambientales que se concretaron en los años noventa. Estos procesos y acuerdos han tenido dos efectos fundamentales: uno, el de instar a los gobiernos a asumir un desempeño internacional proactivo, a fin de cooperar para proteger y administrar los servicios comunes globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores, y otro, el de propiciar una mayor equidad en la distribución de las responsabilidades y costos para revertir los daños ambientales entre los Estados ricos y pobres.

De esta manera, en la década anterior emergió un cuadro ético-político, que incluyó nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo. El más sobresaliente es el Principio 7 de la Declaración de Río,

relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”, en el que se reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, tras haber sometido al medio ambiente a un conjunto de externalidades acumulativas y de alcance global producto de su trayectoria de industrialización. En dicho principio se reflejan las diferencias existentes de un país a otro en cuanto a su participación histórica en la generación de las externalidades ambientales y, sobre todo, se sientan las bases políticas para emprender acciones mitigadoras diferenciadas de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas. Ello implica que los países industrializados deben asumir mayores compromisos que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales respectivos.

En este contexto, la dimensión ambiental será cada vez más esencial como escenario de negociaciones entre América Latina y el Caribe y los países industrializados. La región tiene el potencial y la oportunidad de cumplir un papel fundamental en la solución de los problemas globales por la importancia de los servicios comunes que provee, tales como el almacenamiento del dióxido de carbono (principal generador del cambio climático a través del efecto invernadero) en sus extensos bosques, y por su enorme riqueza en biodiversidad terrestre y marina.

1. La institucionalidad internacional

La globalización económica está produciendo una nueva relación entre el mercado y el Estado, con considerables efectos sobre la gestión ambiental global, creando nuevos imperativos que obligan a los países a cooperar para administrar los bienes públicos globales y a coordinar sus políticas ambientales regionales y nacionales. Cabe destacar, además, el papel cada vez más protagónico de la “sociedad civil global” y de las empresas transnacionales en algunos de estos procesos multilaterales. .

Se pueden distinguir dos grupos de regulaciones internacionales ambientales: uno, el que tiene por objeto proteger la oferta de bienes públicos globales y, otro, el dirigido a incorporar cláusulas ambientales en acuerdos internacionales de otro tipo. En el primer grupo se encuentran los Acuerdos Multilaterales Ambientales (Amuma) en torno a diversos temas: diversidad biológica, cambio climático, protección de la capa de ozono, entre otros. Al segundo grupo pertenecen las regulaciones ambientales vinculadas a varios acuerdos de libre comercio e integración, como por ejemplo el acuerdo ambiental asociado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y la normativa ambiental de la Unión Europea.

En contraste con el sistema multilateral de comercio, el manejo de los asuntos ambientales internacionales tiene una estructura débil y poca coherencia. En los últimos veinte años se ha producido una proliferación de instituciones intergubernamentales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Este proceso se acrecentó

a partir de la Cumbre de la Tierra, cuando se establecieron nuevas entidades dentro del sistema, tales como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y las secretarías de las conferencias de las partes de por lo menos cinco convenios multilaterales (el Convenio sobre la diversidad biológica, la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes), a los cuales se agrega el Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁹. La expansión de los tratados multilaterales ambientales y la proliferación de foros y sedes de secretarías de dichos tratados y de los organismos intergubernamentales creados para su seguimiento han evidenciado la necesidad de avanzar en la racionalización de la gestión internacional del desarrollo sostenible.

En tal sentido, los países están considerando la conveniencia de disponer de una evaluación gradual orientada a la armonización de los diversos procesos con temas y objetivos similares, tales como la biodiversidad, el programa mundial en materia de productos químicos, la capa atmosférica, entre otros. Los análisis efectuados en torno de la posibilidad de vincular los convenios ambientales negociados antes de la Cumbre de Río (como por ejemplo, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas y la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres) dentro de marcos de referencia más amplios (Convenio sobre la diversidad biológica) son ejemplos que deben tomarse en cuenta para propiciar mayor coherencia y evitar duplicidades entre acuerdos con objetivos convergentes. El caso de los acuerdos relativos a la protección de la biodiversidad (especies y ecosistemas) es particularmente claro, ya que se caracterizan por un alto grado de superposición territorial (Cepal/Pnuma, 2001).

Una de las propuestas más polémicas es la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente, con poder de establecer sanciones, a semejanza de la OMC. Sus defensores señalan que una organización de este tipo garantizaría el cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales y aliviaría las presiones crecientes que está enfrentando la OMC para hacerse cargo de tales temas. Como argumentos

9. En 1991 se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para que los países en desarrollo pudieran sufragar los gastos adicionales en que deben incurrir para abordar problemas ambientales de alcance mundial (pérdida de biodiversidad, cambio climático, agotamiento de la capa de ozono y otros relacionados con aguas internacionales y desertificación).

en contra de esta propuesta se mencionan, por un lado, la falta de voluntad política internacional para llevar a cabo tal iniciativa y, por otro, el riesgo de que una organización de este tipo profundice la separación de las cuestiones ambientales de las económicas y sociales. Es decir, lo contrario de lo que exige la agenda internacional de desarrollo sostenible desde la primera mitad de los años noventa.

Los aportes financieros internacionales y la movilización de recursos nacionales para el desarrollo sostenible han resultado claramente insuficientes. Está claro que los aportes concesionales provenientes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal representan apenas una pequeña porción de los recursos necesarios para resolver los problemas ambientales globales. Asimismo, la asistencia oficial para el desarrollo comprometida en la Cumbre de la Tierra para apoyar a los países más vulnerables ha disminuido significativamente. En consecuencia, conviene reafirmar el hecho de que la transición hacia el desarrollo sostenible requerirá recursos nuevos y mecanismos financieros novedosos y estables que permitan el despliegue de capacidades endógenas y la transferencia de tecnologías innovadoras hacia los países en desarrollo.

Por otra parte, la negociación e implementación de los acuerdos ambientales de carácter internacional se ha visto también muy condicionada por factores de tipo económico. El costo de instrumentación, su distribución y la posible incidencia en la competitividad de algunos países han limitado la plena instrumentación del Protocolo de Kyoto en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático. La relación de los acuerdos ambientales con otro tipo de acuerdos de carácter comercial también plantea problemas. En la negociación del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, que regula los movimientos transfronterizos de organismos modificados genéticamente, uno de los temas más conflictivos ha sido la relación del Protocolo con los acuerdos mundiales sobre libre comercio y cuál de ellos prevalecería en caso de incompatibilidad. Tanto en este caso como en el de otros acuerdos ambientales internacionales, no existe ningún mecanismo global que permita resolver los conflictos que, con creciente frecuencia, se presentan con los acuerdos de carácter comercial (Brañes y Rey, 2001).

Los países en desarrollo enfrentan, además, crecientes presiones para incorporar componentes ambientales a los acuerdos comerciales. En la región esta tendencia ha tenido su expresión más destacada en el acuerdo ambiental asociado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile y en las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, a pesar de la resistencia de los países latinoamericanos. Según se señaló, los temas ambientales tienen ya una presencia importante en los acuerdos de integración subregional.

La inclusión de temas ambientales en los acuerdos comerciales y de integración tiene como objetivos principales evitar la aparición de ventajas competitivas basadas

en normativas poco exigentes en materia ambiental (“*dumping ecológico*”) e impedir que la legislación ambiental se utilice con fines proteccionistas. Sobre el primero de estos temas, se ha argumentado que las presiones que genera la globalización para sostener la competitividad de los países pueden llevar a que los gobiernos no tomen iniciativas para internalizar los costos ambientales y mejorar el desempeño ambiental, cuando ello implique mayores costos para los productores nacionales (Zarsky, 1997), renovando así controversias de antigua data¹⁰.

En este ámbito, la única organización internacional con competencias en el área de interacción entre comercio y medio ambiente es el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC. Desde su creación en 1995, sin embargo, las discusiones ambientales en dicho Comité han mantenido un carácter puramente analítico y hasta cierto punto defensivo, para evitar la aparición de barreras comerciales basadas en temas ambientales, y no se han propiciado iniciativas para lograr sinergias positivas entre comercio y medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible (Panayotou, 2000)¹¹.

No obstante, con la reciente adopción de la Declaración Ministerial de Doha, que lanza una nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC, aumenta el ámbito y la profundidad de los asuntos ambientales que se han de considerar en dicho marco. En efecto, como un hecho sin precedentes, la nueva Declaración otorga a los miembros el mandato para emprender inmediatamente negociaciones sobre tres temas ambientales: la relación entre las reglas de la OMC y las obligaciones específicas sobre comercio en virtud de los Amuma; el desarrollo de procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los Amuma y los comités relevantes de la OMC, y la reducción o, según proceda, eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de los bienes y servicios ambientales.

Por otra parte, el Comité de Comercio y Medio Ambiente y el Comité de Comercio y Desarrollo tendrán el mandato de actuar como un foro para identificar y debatir los aspectos ambientales y de desarrollo de las negociaciones a fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que en las negociaciones se refleje de manera adecuada el desarrollo sostenible. Los miembros también acordaron ampliar el mandato del Comité para que formule recomendaciones en la próxima Reunión Ministerial sobre acciones futuras y posibles negociaciones en materia de efectos de medidas ambientales sobre el acceso a mercados, los temas relevantes relacionados con los derechos de propiedad intelectual y los requerimientos de ecoetiquetado.

10. Así, en 1971, en los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se solicitó a la Secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) un estudio que puso en evidencia los temores de los responsables del comercio de que las políticas ambientales se convirtieran en obstáculos.

11. Dentro de esta estrategia “defensiva”, una de las principales áreas de trabajo de este Comité es analizar las restricciones de comercio vinculadas a los Acuerdos Multilaterales Ambientales.

2. Las institucionalidades regionales y nacionales

El impulso hacia la institucionalidad ambiental moderna en la región se produjo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, cuando los países consideraron necesario contar con autoridades de medio ambiente de mayor nivel jerárquico, ya sea en la forma de ministerios o autoridades de nivel similar surgidas de las comisiones coordinadoras (Cepal/Pnuma, 2001). Esta necesidad de contar con una institucionalidad nacional que velara por el cumplimiento de los compromisos adoptados en torno al desarrollo sostenible también fue permeando las formas de asociación e integración comercial subregionales existentes y las nuevas que emergieron. De allí en más, la protección del medio ambiente y la búsqueda de la sostenibilidad también se han incorporado gradualmente como un objetivo político de esos procesos, con formas institucionales diferentes.

Los ajustes derivados de la crisis económica que asoló a la región en la década de 1980 repercutieron en las instituciones ambientales, que de por sí eran débiles y de reciente creación, con lo cual pasaron a ser instancias con grandes responsabilidades pero pocos recursos para enfrentarlas. En los años noventa se registraron grandes avances en el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental, en el marco de los procesos de reformas económicas y democratización que los caracterizaron¹². Además, en casi todos los países, la sociedad civil se transformó en una contraparte importante para las instituciones gubernamentales en temas como salud, medio ambiente y derechos humanos. El tema ambiental se convirtió en causa social ciudadana de gran convocatoria para los grupos voluntarios en los niveles local, nacional, regional y global. Esta cada vez mayor conciencia ambiental impulsó una revisión y una readecuación de los enfoques nacionales frente al tema. La Cumbre de la Tierra fortaleció un diálogo interno en torno a los distintos temas de desarrollo sostenible, de cara a las negociaciones del Programa 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación. Fue notable la movilización de científicos y organizaciones públicas, privadas y sociales, que revelaron niveles de participación sin precedentes (Cepal, 2000a).

Los convenios globales acordados a partir de 1992 también han generado una serie de profundos cambios institucionales y mecanismos de cooperación no tradi-

12. Acuña (2000) revela que en nueve países de la región no se puede establecer una relación directa de causa-efecto entre las reformas económicas y los cambios en las regulaciones ambientales existentes. Sin embargo, en algunos casos se observan cambios positivos en los marcos regulatorios e institucionales ambientales. Estos se dieron fundamentalmente en los países que iniciaron procesos más tardíos de reformas o en los que retomaron procesos democráticos de gobierno.

cionales. Por ejemplo, en la mayoría de los países se han creado entidades específicas tales como comisiones, institutos o programas nacionales de biodiversidad, como respuesta al convenio respectivo. Asimismo, se han iniciado evaluaciones novedosas, como las comunicaciones nacionales que informan sobre el inventario de gases de efecto invernadero que cada país elabora en cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Además, el gasto ambiental total (público y privado) no suele superar un punto porcentual del producto y el gasto ambiental público nacional rara vez sobrepasa el 3% del gasto total. Acompañando a los procesos de descentralización administrativa, muchos gastos ambientales corren por cuenta de provincias o estados, cuyo presupuesto ambiental suele ser levemente superior en proporción a las cifras nacionales. Sin embargo, es en el nivel de las municipalidades donde el presupuesto ambiental tiene especial relevancia, dado que generalmente son éstas las encargadas de la recolección de residuos domiciliarios, el tratamiento de aguas y otras actividades. (Cepal/PNUD, 2001).

En la evolución del presupuesto ambiental público de la última década pueden apreciarse fuertes oscilaciones y, en muchos casos, tendencias decrecientes ligadas a la situación de las finanzas públicas y a la fragilidad y falta de continuidad de la institucionalidad ambiental. En general, los déficit presupuestarios y la necesidad de generar recursos para cumplir con las obligaciones externas determinan recortes presupuestarios, frente a los cuales los rubros relacionados con el medio ambiente son muy vulnerables. Además, la dependencia de créditos para obtener financiamiento ha redundado en una baja de la calidad del presupuesto ambiental al aumentar la proporción de los costos financieros.

Por otro lado, ante la necesidad de obtener recursos frescos para financiar el gasto, la agenda ambiental se ha visto afectada por los intereses de los países e instituciones donantes o crediticias. Así, en Brasil la agenda “verde” recibe muchos más fondos que los problemas ambientales urbanos. En Argentina, las cinco jurisdicciones más favorecidas por la inversión ambiental son las más atractivas desde un punto de vista turístico internacional.

El impacto de las donaciones y créditos internacionales en el presupuesto ambiental público es muy variable entre los países de la región. En general su peso relativo con respecto a los recursos generados en el ámbito nacional es muy limitado en los países grandes y su tendencia es decreciente, con algunas excepciones. Sin embargo, en los países de menor tamaño y especialmente en los del Caribe, la ayuda externa es fundamental tanto para las instituciones públicas ambientales como para las organizaciones no gubernamentales, que suelen tener un papel vital en el accionar ambiental. Finalmente, cabe destacar que están apareciendo en la región fondos privados especializados en proyectos ambientalmente amigables, que combinan intereses económicos y “verdes”.

En el plano regional se han registrado importantes avances. En efecto, las autoridades ambientales han constituido el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, que agrupa a los 33 ministerios o sus equivalentes. El desempeño del Foro de Ministros también se vio fortalecido por el respaldo del Comité Técnico Interagencial –constituido en 1999 por la Cepal, el PNUD, el Pnuma, el Banco Mundial y el BID–, cuya principal tarea es apoyar las recomendaciones y objetivos de trabajo que los países miembros del Foro se han impuesto y que están plasmados en el Plan de Acción Regional acordado en Lima en 1998.

A su vez, en las distintas subregiones se pueden distinguir tres procesos. El primero es la incorporación del desarrollo sostenible en los acuerdos de integración económica, lo que se expresa en las resoluciones de la Comunidad Andina, del Mercosur, del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la Comunidad del Caribe (Caricom).

El segundo son los tratados subregionales que tienen por objeto la conservación de recursos naturales compartidos e incorporan consideraciones de sostenibilidad del desarrollo, como en el caso del Programa de Mares Regionales, el Tratado de Cooperación Amazónica y los acuerdos logrados por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) (Cepal, 2000a).

El tercero, Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo adoptado en Barbados en 1994, merece especial mención. Las características que los distinguen impulsaron a las Naciones Unidas a preparar un programa de acción específico. Los países del Caribe adhirieron ampliamente a este nuevo instrumento y establecieron su propio modelo de aplicación del Programa de Acción, cristalizando los acuerdos adoptados en la Reunión Ministerial del Caribe sobre la aplicación del programa de acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo de 1997. De esta forma, la subregión decidió desarrollar e instrumentar mecanismos que ayudaran a superar las barreras financieras, técnicas y de otro tipo, identificadas como obstáculos para alcanzar el desarrollo sostenible en los países insulares del Caribe, con especial atención a su vulnerabilidad.

No obstante los progresos señalados en los planos nacional y regional, es preciso consolidar la plataforma institucional y la capacidad requerida para que los países puedan controlar efectivamente las externalidades negativas del estilo actual de desarrollo que recaen sobre el medio ambiente regional. Esta observación debería convertirse en un llamado de alerta sobre el desafío que representa la construcción del consenso político necesario para sustentar un crecimiento económico estable. Este consenso debería incorporar la necesidad de mayores inversiones, el perfeccionamiento de los instrumentos de política e innovaciones de la gestión pública destinadas a revertir los importantes rezagos señalados y las trayectorias de degradación en materia ambiental. En vista de las tendencias documentadas, los países de la región

no podrán evitar un progresivo deterioro de la calidad del medio ambiente y de sus recursos naturales, de no mediar un esfuerzo sistemático y mayor focalización de los recursos para mejorar la eficacia de la gestión ambiental en los años venideros.

Asimismo, es preocupante observar la tendencia simultánea en varios países a incurrir en fallas de política asociadas al fenómeno de competencia fiscal por la atracción de inversiones en sectores primarios como la minería, entre otros¹³. La competencia fiscal ha llevado a algunos países incluso a desgravar la renta económica asociada a la explotación de recursos naturales no renovables, equiparando el tratamiento fiscal de estos sectores primarios con los del resto de la economía. La desgravación de la renta asociada a la explotación de recursos naturales no renovables constituye una distorsión que puede contribuir a exacerbar la concentración de la actividad económica en la explotación de estos sectores. Las distorsiones de esta naturaleza pueden acarrear efectos perversos para la región en términos ambientales, en la medida que induzcan una especialización aún mayor en sectores ambientalmente sensibles, mientras la región todavía no cuenta con una institucionalidad ambiental con plena capacidad para manejar las consiguientes externalidades negativas.

V. UNA AGENDA DE ACCIÓN

Para enfrentar las tendencias observadas y encarar los desafíos emergentes es necesario instrumentar una serie de acciones que combinen medidas asociadas al fortalecimiento institucional de la gestión ambiental, a generar compromisos colectivos y movilizar recursos financieros en apoyo del desarrollo sostenible, a reducir la vulnerabilidad del medio natural y a impulsar las negociaciones internacionales para la creación de mercados de servicios ambientales de alcance global.

1. Fortalecer las capacidades institucionales

A pesar de los importantes avances logrados por la región en términos de desarrollo institucional y jurídico en materia ambiental, todavía queda pendiente un mayor fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental y el desarrollo de sus instrumentos. Como se ha sostenido, dicho fortalecimiento no ha marchado a la par de los desafíos planteados en el Programa 21 (Cnumad, Rio de Janeiro, 1992), lo cual se refleja en la persistencia de tendencias de deterioro ambiental en la región. En los años noventa se ha intensificado la necesidad de dar respuesta a nuevos desafíos planteados por la reestructuración productiva impulsada por la globalización. Estos

13. La "competencia fiscal" puede darse entre países, entre estados de un sistema federal, o incluso entre municipios, que compiten por atraer inversiones ofreciendo un tratamiento fiscal favorable.

nuevos desafíos tienen que ver con el desarrollo de capacidad de gestión ambiental para manejar las externalidades de una especialización creciente en sectores de recursos naturales, controlar los procesos de contaminación en las actividades de mayor crecimiento y absorber nuevas prácticas de gestión y tecnologías de producción más limpia. Los países enfrentan, entonces, el doble reto de actualizar la plataforma institucional, los instrumentos y su capacidad de gestión, para lograr las metas trazadas en el Programa 21, y, al mismo tiempo, responder a los nuevos desafíos de una creciente inserción en la economía global.

Algunas de las medidas que los países deberán emprender para responder efectivamente a estos retos son invertir en mejorar la capacidad de la autoridad ambiental para instrumentar su gestión a través de opciones eficaces en función de los costos, incluidas la clara formulación de agendas nacionales, la identificación de prioridades, la movilización de recursos y la consolidación de mecanismos que garanticen la operación intersectorial de la gestión ambiental en todos los niveles del gobierno. También existen oportunidades para aumentar la aplicación de instrumentos económicos y fiscales que señalen a los agentes económicos un precio más realista por el uso de los recursos naturales. Para ello es preciso invertir en mejorar la capacidad técnica y analítica de la autoridad ambiental a fin de liderar el diseño de instrumentos económicos y fiscales de gestión ambiental dentro del aparato gubernamental. Deben continuar, además, los esfuerzos por mejorar la fiscalización para hacer cumplir la normativa existente, y aquellos orientados a generar mejor información y estadísticas ambientales para identificar y priorizar los problemas donde se deben concentrar los recursos nacionales de gestión ambiental, así como para advertir procesos de deterioro y anticipar procesos de reestructuración productiva que requieran medidas de gestión ambiental específicas.

2. Movilizar recursos financieros para el desarrollo sostenible

El logro de las metas de desarrollo sostenible requiere la movilización de una enorme inversión de recursos que los países no han logrado materializar en la última década¹⁴. El entorno económico actual exige que los países emprendan iniciativas innovadoras para cubrir esta brecha de financiamiento. En lo que se refiere a los recursos fiscales propios para el desarrollo sostenible, los países enfrentan la necesidad de movilizar un volumen creciente de recursos nacionales para financiar sus metas. En ese contexto, la evolución del régimen fiscal conforme a dichas metas necesariamen-

14. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se estimó que para alcanzar las metas trazadas en el Programa 21 los países en desarrollo necesitarían movilizar 560.000 millones de dólares anuales en recursos adicionales hacia estos objetivos (Naciones Unidas, 1993).

te jugará un papel preponderante en los años venideros, tal y como lo demuestran las reformas fiscales “verdes”, que ya están poniendo en práctica varias naciones¹⁵. Los países de América Latina y el Caribe tienen la oportunidad de introducir componentes específicamente ambientales en futuras reformas tributarias. En esta materia existen diferentes opciones: utilizar impuestos, cargos y aranceles como incentivos para prevenir la degradación ambiental e internalizar el costo social de aquellas actividades que conllevan mayores impactos; establecer impuestos y cargos por el uso de recursos naturales con fines recaudatorios en general, destinados específicamente a financiar el costo de actividades de gestión e inversiones en infraestructura ambiental y ajustar el diseño del régimen fiscal para propiciar una explotación óptima de los recursos naturales. La experiencia de los países de la región en la utilización de impuestos y cargos ambientales es hasta ahora incipiente. La identificación de oportunidades concretas de introducción y potencial aplicación de estos nuevos instrumentos dentro del régimen fiscal y administrativo de los países es claramente un área que deberá abordarse en los próximos años.

En materia de movilización de recursos internacionales hacia objetivos de desarrollo sostenible, los países podrían organizarse colectivamente para relanzar la iniciativa de canje de deuda por naturaleza, u otro mecanismo que alivie la carga financiera de la deuda externa y libere recursos para fines que impliquen externalidades globales positivas. También existe potencial en la negociación colectiva para reforzar la prioridad política de una mayor transferencia de recursos concesionales para financiar el logro de objetivos establecidos en el Programa 21, según las metas de la Asistencia Oficial para el Desarrollo trazadas por las Naciones Unidas. Otra oportunidad propicia consiste en acordar posiciones para negociar eficazmente a nivel multilateral la consolidación de mecanismos que permitan captar el valor económico de los bienes públicos y los servicios ambientales globales que brinda la región.

3. Propender al uso sostenible de los recursos energéticos

Asimismo, los países de la región deben desarrollar capacidad institucional y mecanismos para un manejo sostenible de los recursos naturales y energéticos. América Latina y el Caribe se encuentra frente a un escenario de creciente desregulación en varios sectores económicos. Sin perjuicio de los objetivos que persigue la desregulación, en los sectores de los recursos naturales y energéticos existen sólidos argumentos para que los países emprendan análisis de largo plazo, según sus prioridades de desarrollo sostenible. Los lineamientos de política que apunten con credibilidad a metas de largo plazo pueden ser útiles para inducir una determinada dirección en la

15. Alemania, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Italia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza (OCDE, 2000).

dinámica actual y desarrollo posterior de estos mercados. Algunas de las medidas que los países pueden adoptar son el desarrollo de capacidad y mecanismos nacionales para complementar los procesos de desregulación existentes en sectores de recursos naturales y energéticos con análisis de escenarios y evaluación de trayectorias de sostenibilidad en el largo plazo. El desarrollo de la capacidad analítica y la formulación de lineamientos de largo plazo a nivel nacional y regional son particularmente relevantes en sectores como la gestión y el suministro de agua, el futuro energético de la región y los sectores pesquero y forestal. Algunos de los modelos adoptados por los países industrializados pueden ser útiles en esta materia, pero también existen experiencias en la región que pueden servir de base para un proceso colectivo de aprendizaje¹⁶.

4. Reducir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales

Otro desafío que enfrenta la región, y en especial los países centroamericanos y de la Cuenca del Caribe, es desarrollar capacidades institucionales y mecanismos para reducir su vulnerabilidad frente a los desastres naturales. La frecuencia de fenómenos hidrológicos y climáticos extremos ha registrado un aumento en las últimas dos décadas. Si bien no existe certeza científica de que esta mayor volatilidad climática obedezca a la creciente concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, los países deben prepararse para reducir su vulnerabilidad frente a un escenario con mayor frecuencia de fenómenos de este tipo. Algunas de las medidas que los países pueden adoptar son establecer mecanismos nacionales para reducir la vulnerabilidad, incluida la capacidad de monitoreo, alerta temprana y respuesta frente a fenómenos naturales extremos; desarrollar la capacidad para identificar y ubicar las zonas de riesgo de los distintos tipos de fenómenos naturales, sobre la base de variables socioeconómicas, hidrológicas y geográficas, y formular respuestas de ordenamiento territorial, entre otras, para reducir la vulnerabilidad y aplicar un buen manejo de las zonas de riesgo identificadas. Los países de la región deben asumir, además, un papel proactivo en las negociaciones multilaterales, para fortalecer el accionar internacional tendiente a mitigar el cambio climático y la adaptación al mismo, incluida la capacidad para acceder a fondos y a asistencia técnica de proyectos de mitigación.

16. La Unión Europea cuenta con lineamientos respecto de la composición de la matriz energética que se pretende lograr en diez años, con el fin de inducir procesos de inversión en desarrollo tecnológico por parte de empresas que buscan suplir la innovación requerida para cumplir las metas de política establecidas. Este mismo proceso de reforzamiento tecnológico se registró en Estados Unidos por las metas trazadas en la Ley Estadounidense de Limpieza del Aire en las décadas de 1970 y 1980, que llevaron al desarrollo del convertidor catalítico.

5. Contribuir al desarrollo de los servicios ambientales globales

Un objetivo importante es contribuir a consolidar los mercados de servicios ambientales globales y crear la capacidad regional necesaria para participar activamente en ellos. América Latina y el Caribe posee una dotación de recursos naturales y ecosistemas de importancia mundial que le otorgan un papel destacado desde el punto de vista de la oferta de servicios ambientales globales. Un ejemplo de servicio ambiental global consiste en la gran contribución a la estabilización del sistema climático a través de la inmensa masa forestal amazónica y otros ecosistemas regionales que actúan como sumideros netos de dióxido de carbono atmosférico en el ciclo biogeofísico del carbono y la preservación de recursos genéticos asociados a la megabiodiversidad que caracteriza a varios de los ecosistemas latinoamericanos. Hasta ahora la ausencia de mercados que permitan captar el valor económico de estos servicios ambientales globales pone en peligro la capacidad de la región para revertir la trayectoria de degradación de su capital natural y garantizar un flujo de recursos que compense el costo de oportunidad de su preservación¹⁷.

Es preciso que la región encuentre los mecanismos que permitan captar un sólido flujo de recursos internacionales para financiar los esfuerzos de conservación y manejo de sus recursos naturales y ecosistemas de importancia global. Sin un flujo estable de recursos no será posible realizar las inversiones que aseguren la provisión continuada de estos servicios ambientales globales. El mecanismo para un desarrollo limpio constituye la primera iniciativa a nivel mundial para establecer un mercado internacional de esta naturaleza. Desde un punto de vista estratégico a la región le conviene que se consolide con éxito esta primera iniciativa global para crear un mercado que permita captar valor económico por los servicios de estabilización climática que brinda la región a la comunidad internacional. Ello sentará un importante precedente para futuros avances en la misma dirección y para incluir medidas similares en nuevos convenios internacionales, en particular en torno a la conservación de la biodiversidad.

Los países pueden asumir un papel proactivo en las negociaciones multilaterales asociadas a la Convención sobre el Cambio Climático y al Convenio sobre la Diversidad Biológica, con miras a su consolidación como mecanismos apropiados para captar el valor económico de los servicios ambientales globales. Deben, además, continuar los esfuerzos para crear capacidad en los países para explotar las oportunidades que ellos abren, a través de esfuerzos de promoción y capacitación internos

17. Ante la imposibilidad de captar valor económico de la conservación de estos recursos naturales, el patrón de incentivos a nivel microeconómico induce a convertir los ecosistemas naturales, destinándolos a usos económicos poco rentables, como la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia (véase la segunda sección de este capítulo). Estos cambios del uso del suelo suelen ser irreversibles y tienden a minar la base del capital natural.

dirigidos a los sectores productivos nacionales con mayor potencial para participar en los proyectos correspondientes. Esto implica necesariamente un importante papel promotor del Estado, ya que las oportunidades económicas implícitas en un mercado incipiente de esta naturaleza no son aparentes para los agentes económicos nacionales ni para las instituciones financieras tradicionales. El papel de promotor y catalizador de fondos específicos dispuestos por entidades multilaterales y regionales resultará crítico en las fases iniciales de arranque y consolidación de estos mercados, hasta que adquieran el dinamismo necesario para movilizar recursos por sí solos¹⁸.

6. Aumentar la absorción de tecnologías de producción limpia

Las nuevas tecnologías de producción limpia, de transporte con bajas emisiones y de eficiencia energética y fuentes renovables representan una ola reciente de innovación tecnológica y creación de nuevos mercados que experimentará gran dinamismo en las próximas décadas. Para lograr una pronta inserción en estos mercados los países de América Latina y el Caribe deben buscar mecanismos para acelerar la absorción y difusión de estas nuevas corrientes tecnológicas. Los países pueden explotar oportunidades para captar tecnologías limpias a través de los procesos de inversión existentes y la creación de vínculos con los países que lideran estas tecnologías. Estos objetivos deberían formar parte integral de las estrategias comerciales y de atracción de inversión extranjera directa, asociando la evaluación de impacto ambiental de la nueva inversión con compromisos de absorción y difusión de tecnologías limpias. En términos más amplios, debe promoverse la difusión de los nuevos procesos y tecnologías de producción limpia desde las empresas líderes a través de los encadenamientos productivos a nivel nacional (por ejemplo, pequeñas y medianas empresas, proveedores y consumidores). El establecimiento de centros de producción limpia, para difundir información y promover el desarrollo tecnológico local y proyectos piloto de demostración en diversos sectores, es otra línea de acción para apoyar estos objetivos. Varios países de la región ya cuentan con modelos exitosos de este tipo.

7. Fomentar el compromiso colectivo con el desarrollo sostenible

Finalmente, hay que reconocer que, sin un esfuerzo continuo de información y capacitación de todos los actores sociales, las metas de desarrollo sostenible no lograrán verse expresadas como prioridad en la agenda política de los países de la región. El

18. Por ejemplo, el Fondo Prototipo del Carbono del Banco Mundial y la línea de financiamiento para proyectos de mecanismo para un desarrollo limpio dispuesta por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

avance en las metas del desarrollo sostenible supone un público informado y una sociedad civil activa en la consecución de su derecho a vivir en un ambiente sano y detener los actuales procesos de degradación. Faltan todavía esfuerzos para que las metas de desarrollo sostenible exhiban mayor relevancia y peso en el escenario político de América Latina y el Caribe. Algunas de las acciones que los países pueden emprender para fortalecer el compromiso político con las metas de desarrollo sostenible incluyen: incorporar dicho concepto en todos los niveles del sistema educativo nacional; darle amplia difusión pública a las metas nacionales de desarrollo sostenible y a los indicadores de avance o retroceso frente a las mismas; reforzar la noción pública de las metas nacionales de desarrollo sostenible como objetivo político y derecho ciudadano; invertir en investigación, generación de información, análisis de las tendencias nacionales respecto de las metas del desarrollo sostenible, con miras a brindarle a la opinión pública elementos objetivos para evaluar las tendencias nacionales y formarse su propio juicio; y continuar el fortalecimiento del sistema democrático y los canales de expresión de todos los grupos sociales para hacer valer sus prioridades y derechos en un sentido amplio.

Capítulo 7

MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y GLOBALIZACIÓN

En otros tiempos, los movimientos de población han ido a la par del desarrollo de contactos y flujos entre diferentes sociedades y culturas. En particular, durante la primera fase de globalización que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, los grandes desplazamientos humanos jugaron un papel fundamental. En este sentido, la situación contemporánea resulta paradójica, puesto que, en un mundo más interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas se enfrenta a fuertes barreras que la restringen. La migración internacional parece estar excluida de la fase actual de globalización, lo que constituye la mayor diferencia que distingue las nuevas tendencias de la economía mundial de las dos fases anteriores de globalización. La visión restringida de la globalización, sin el factor de movilidad humana, plantea una cuestión triple respecto de la ética, el realismo político y la eficacia económica, además de la sustentabilidad a largo plazo de este tipo de estrategia mundial de desarrollo.

En la primera sección de este capítulo se destaca el carácter interactivo de la migración y la globalización. Seguidamente, se identifican los patrones de migración internacional de la población de la región y en la sección tercera se examinan las potencialidades y los problemas asociados a la migración. En la última sección se presenta una propuesta de agenda regional respecto del tema de la migración internacional.

I. EL CARÁCTER INTERACTIVO DE LA MIGRACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN

Las dificultades impuestas a la migración en un momento histórico en que se propician los intercambios en tiempo real –y para cuyo efecto se derriban las barreras que inhiben la circulación de bienes e ideas– revelan las asimetrías de una globalización que incluye individuos, poblaciones, países y regiones, y que al mismo tiempo excluye a otros tantos. Aun cuando el número de migrantes en relación con la magnitud de la población mundial siempre ha sido reducido, en otros tiempos –como durante el auge del comercio que acompañó la primera fase de globalización– representó una proporción mucho mayor que el 3% que se registra en el presente. Comparada con la globalización financiera, la migración acusa un carácter limitado, ya que la libre

movilidad de las personas entre países se circunscribe casi exclusivamente a una de las regiones del mundo (la Unión Europea). Además, es objeto, en el marco de acuerdos internacionales, de debates y negociaciones caso a caso, que persiguen convenir sólo los movimientos temporales de personas con calificaciones directamente relacionadas con los negocios o el suministro de servicios.

El desplazamiento de la mayoría de los migrantes, a pesar de la persistencia de las barreras para su ingreso, pone de relieve la incompatibilidad existente entre las posturas restrictivas y un mundo que avanza hacia una creciente liberalización de otros flujos. Esta inconsistencia es, en gran medida, responsable del gran incremento de los casos de indocumentación y de la aparición de territorios de tránsito migratorio, a la vez que deja espacio a uno de los más graves delitos que atentan contra los derechos humanos: el tráfico de personas por las fronteras. El aumento de estas situaciones hace patente la necesidad de propiciar acuerdos más amplios entre los países para lograr formas de gobernabilidad de la migración internacional, de reconocer el papel fundamental de la sociedad civil en la formulación de acciones relativas a los desplazamientos humanos y de dar mayor ímpetu al pleno respeto de los derechos de las personas migrantes.

En los últimos decenios la región de América Latina y el Caribe se transformó en fuente de emigración y sus flujos la vinculan a la más amplia geografía de destinos. En la actualidad, uno de cada diez de los 150 millones de migrantes internacionales (OIM/Naciones Unidas, 2000) nació en algún país latinoamericano o caribeño; esta cifra habla de un mínimo, pues no contabiliza a una fracción que migra (y trabaja) en condición irregular o indocumentada y tampoco incluye los desplazamientos temporales, circulares y de retorno. La información disponible permite señalar que casi 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento y que la mitad de ellos emigró a lo largo del decenio de 1990, en especial a Estados Unidos; en el mismo decenio emergieron nuevos flujos —de magnitud menor, pero con una expansión sin precedentes— dirigidos a Europa. La migración intrarregional, que acompañó las distintas etapas del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, mantiene algunos de sus rasgos tradicionales, pero registra una menor intensidad, asociada en parte a la retracción del carácter atractivo de los principales países de destino (Argentina y Venezuela).

Los análisis muestran una enorme brecha entre el imaginario colectivo y la realidad de la cuantía y las consecuencias de la inmigración. Si bien es necesario disponer de evidencias más sólidas y generalizables, las que existen se alejan de las opiniones simples que enfatizan las repercusiones negativas de la migración, exacerbando los prejuicios y el rechazo hacia algunos inmigrantes. Un ejemplo de lo grande que es este distanciamiento se encuentra en un estudio que el Congreso de Estados Unidos encomendó a un amplio grupo de especialistas (Smith y Edmonston, 1997); más allá de la complejidad inherente a la constelación de factores intervinientes, dicho estu-

dio concluye que, según las pruebas existentes, la inmigración ha tenido un impacto negativo relativamente menor sobre las oportunidades salariales y laborales de los grupos locales competidores... La inmigración afecta sobre todo el bienestar de los propios inmigrantes... (p. 11). En realidad, la “condena” que el conocimiento vulgar impone a los inmigrantes no encuentra sustento en el conocimiento científico (Mármora, 2001). Muy rara vez se ha demostrado que los inmigrantes deterioran las condiciones laborales –ello sólo se apreciaría en un contexto que fomentara la ilegalidad– y los servicios sociales. ¿Por qué entonces persisten, y a veces se acentúan, los prejuicios? La respuesta exige una reflexión profunda que se escape del ámbito de la migración.

1. Factores que promueven la movilidad y su heterogeneidad

La complejidad de la migración internacional actual de la población de América Latina y el Caribe estriba en la gran diversidad de factores que la estimulan y caracterizan. Ya no basta con el simple reconocimiento de países únicamente emisores o receptores, puesto que también debe prestarse atención a aquellos que, en virtud de sus condiciones geográficas, se han convertido en espacios de tránsito hacia un destino final; más aun, se está en presencia de una multiplicación de tales destinos. Además, los movimientos ya no se restringen a un grupo humano tan claramente discernible como en el pasado: la gama de actores –cuyo desplazamiento afecta la reproducción social de las familias y el desarrollo de las comunidades de origen– es cada vez más amplia y en sus lugares de destino se vinculan con diversos grupos sociales, tejen redes de contactos que sobrepasan fronteras y emplean diferentes estrategias y modalidades para sus traslados.

La migración internacional encuentra sus determinantes básicos en las desigualdades en los niveles de desarrollo, cuya enormidad, persistencia y notoriedad en el mundo globalizado contemporáneo acrecienta las llamadas presiones migratorias (Fnuap, 1998). Así, los países de América Latina y el Caribe mostraron en las últimas décadas un comportamiento económico inestable y la recuperación insinuada en algunos durante los años noventa apenas consiguió revertir las graves consecuencias de la “década perdida” de 1980 (Cepal, 2001a). La asimetría en la distribución de los beneficios ofrecidos por la economía internacional se hace patente en la región, ya sea por las carencias de capital humano y de conocimiento, los cambios del papel del Estado en el plano social o, en general, por las insuficiencias estructurales del desarrollo. A su vez, la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales dieron pie a una sensación generalizada de vulnerabilidad social en la región; frente a la percepción de inseguridad, riesgo e indefensión –que se refleja en las opiniones de la población recabadas en encuestas y ampliamente difundidas por los medios de comunicación–, cobra cuerpo una creciente aceptación de la emigración

como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la disconformidad con los resultados del patrón de desarrollo. Por ende, la reducción de las brechas y la convergencia económica son condiciones elementales para que disminuyan los estímulos a la migración a largo plazo; mientras ello no ocurra, los países de la región deberán convivir con la migración internacional, enfrentando sus múltiples consecuencias, pero también aprovechando sus oportunidades.

Las economías desarrolladas siempre han necesitado trabajadores de los países menos desarrollados. Esta demanda, que en ocasiones va más allá de la influencia inmediata de los ciclos económicos, opera en virtud de la conformación de mercados laborales duales, que abren espacios para la inserción de trabajadores extranjeros en los extremos del espectro de calificaciones¹. Teóricamente, y en la medida en que el flujo laboral externo contribuya a llenar los vacíos que deja la oferta nacional, la migración puede ser un mecanismo de ajuste en los países de recepción, pero también puede operar como un factor que contrarreste la elevación de los salarios y permita aumentar los excedentes del capital; estas circunstancias, en definitiva, hacen que los trabajadores nativos se resistan a la inmigración masiva.

Es sabido que los inmigrantes menos calificados se integran a los mercados de trabajo para desempeñar labores habitualmente desdeñadas por las poblaciones locales (en sectores como las industrias primarias, la agricultura o los servicios personales). En función de la posibilidad de reducir costos laborales, algunos empleadores obtienen beneficios de este flujo. Como contrapartida, es posible que los trabajadores extranjeros acumulen capital social y puedan emprender una movilidad ocupacional ascendente. Pese a que existe una demanda de estos trabajadores y muchos realizan actividades funcionales para la expansión económica, están sometidos, por regla general, a prácticas estrictas que regulan su migración —por ejemplo, a través de cuotas anuales o de programas de contratación temporal— y que, en varios casos, constituyen barreras para su ingreso y permanencia; ello trae como secuela la indocumentación de algunos migrantes, irregularidad que alimenta la percepción negativa de la inmigración en los países receptores.

La migración de trabajadores calificados reúne otras características. Aunque no es un fenómeno nuevo, la creciente demanda en los países desarrollados de personal extranjero con habilidades específicas obliga a revisar las barreras que se interponen a su movilidad. Quienes poseen calificaciones elevadas se encuentran en mejor posición para participar activamente en la movilidad contemporánea; así lo muestra el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que, entre los modos de suministro de servicios, contempla el provisto por personas naturales, enfatizando el

1. Aunque menos sostenida, esta situación también se observa en los países de inmigración de América Latina y el Caribe.

movimiento temporal de personal calificado². Si bien este Acuerdo establece restricciones cuantitativas y exigencias adicionales (como el permiso de trabajo), que son fuente de controversias al momento de su aplicación –ya que implican el análisis de cada caso por separado–, la premisa básica es que tales movimientos son complementarios al comercio y permiten aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, lo que pudiera coadyuvar a reducir a largo plazo los estímulos a la migración (Iredale, 2001; Fnuap, 1998). Es claro que los países desarrollados realizan esfuerzos deliberados para atraer especialistas escasos –en algunos casos son parte de sus políticas de recursos humanos– y encuentran favorable acogida en numerosos segmentos de las sociedades de origen de los migrantes³. Resulta especialmente notorio en tales países el aumento de la demanda de inmigrantes con habilidades cada vez más específicas –como las afines a la ingeniería y la tecnología en el campo general de la informática–, para lo que se ofrecen condiciones imposibles de igualar en las naciones de la región.

A comienzos del decenio de 1990, unos 300.000 profesionales y técnicos latinoamericanos y caribeños –alrededor de un 3% de su disponibilidad en la región– residían en países distintos del de su nacimiento; más de dos tercios de ese total se concentraba en Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000), donde se estima que un 12% de las personas con diplomas en ciencia e ingeniería es extranjero, en su mayoría procedentes de un país en desarrollo (Pellegrino, 2000). La emigración de estos recursos humanos ha sido motivo de profundas discusiones en la región, pues su importancia va más allá de las dimensiones cuantitativas. El debate tradicional sobre la fuga de cerebros (*brain drain*), que pone el énfasis en sus repercusiones negativas –en tanto factor que coadyuva al aumento de las brechas, erosiona la formación de masas críticas y afecta la distribución del ingreso–, se combina con propuestas dirigidas a estimular la circulación y el intercambio de recursos humanos calificados (*brain circulation* y *brain exchange*) con el propósito de convertir a los migrantes en nexos entre las redes locales y globales de desarrollo científico y tecnológico, y en agentes de transferencia de conocimiento y tecnología (Pellegrino, 2000). Desde el punto de vista de los países de origen, estas propuestas apuntan a aprovechar las oportunidades que abre la globalización, pero su puesta en vigor se ve dificultada por las prácticas de flexibilización laboral aplicadas por las grandes corporaciones, la

2. En virtud de este Acuerdo, Estados Unidos otorga un mínimo de 65.000 visas anuales (con una permanencia de hasta tres años) para profesionales (oim/Naciones Unidas, 2000); el sistema de preferencias de la legislación estadounidense admite un máximo anual de 140.000 personas con calificaciones especiales (INS, 2000).

3. Las grandes corporaciones cumplen un papel fundamental en este proceso; puede citarse la reacción de Bill Gates hace unos años frente a la eventual reducción de las visas de la categoría de trabajadores calificados, que dijo que si querían impedir que las empresas como la suya trabajaran en Estados Unidos, tal medida era “magistral” (Stalker, 2000).

retención de los estudiantes más destacados en las universidades del mundo desarrollado, la enorme disparidad entre las condiciones de trabajo y las remuneraciones que ofrecen unos y otros países, y la ausencia de ambientes apropiados para la revinculación⁴.

Las crecientes oportunidades para los individuos en el exterior se hacen ostensibles frente a la escasa capacidad de los países en desarrollo de retener a sus cuadros calificados. Sin embargo, no siempre se concretan: muchos migrantes calificados no logran maximizar sus beneficios a causa de las dificultades para obtener el reconocimiento de sus calificaciones; además de los requisitos y limitaciones para la libre movilidad, enfrentan obstáculos para una inserción apropiada en los países de destino (como las reglas de prioridad en favor del personal nacional), lo que menoscaba sus contribuciones (Cepal, 2000g; Iredale, 1998; Fnuap, 1998). En algunos países receptores se discute si el aumento de la inmigración de profesionales y técnicos es un factor depresor de salarios entre los grupos más calificados de la fuerza de trabajo, asociación que se observó en los años noventa entre los científicos e ingenieros de Estados Unidos (Espenshade y otros, 2001). Aunque estas circunstancias introducen una nota de cautela sobre las expectativas de formación de un mercado global de recursos humanos calificados, no desmienten el papel que pueden cumplir estos migrantes en la transferencia tecnológica y su importancia debe servir de estímulo para la búsqueda de mejores prácticas –políticas activas– de aprovechamiento de sus potencialidades para los países emisores. En tal sentido, algunos procesos de integración dentro de la región son aleccionadores, pues contemplan medidas que facilitan la movilidad de profesionales y la formación conjunta de programas de posgrado⁵. Así, la creación de oportunidades laborales –junto a la continua capacitación– para trabajadores de alta calificación es tarea prioritaria en la agenda regional.

2. Cultura migratoria y formación de comunidades transnacionales

La migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios culturales y –amén de los retos que impone la convivencia de individuos, grupos y comunidades de diferentes culturas, etnias y religiones– es razonable esperar que siga forjando espacios multiculturales y difundiendo ideas y valores. Sin embargo, la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero

-
4. Según se desprende de las admisiones temporales en Estados Unidos, los latinoamericanos y caribeños todavía no participan en gran escala en los canales de circulación de profesionales y técnicos, como es el caso de los europeos y asiáticos (Pellegrino, 2000).
 5. La Comunidad Andina registra una larga experiencia de instrumentos para la protección de trabajadores y en el Mercosur existen iniciativas destinadas al seguimiento de los mercados de trabajo y a generar estatutos comunes de protección laboral (Martínez, 2000).

se endurecen las restricciones para el desplazamiento. Las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones y transporte facilitan la movilidad internacional. Además, gracias a las mejoras de la escolaridad, aunadas a una mayor información –con mensajes sobre los niveles de vida y códigos valóricos que alientan la percepción de las supuestas ventajas de la migración– sobre la situación existente en otros países del mundo, hay muchas más personas dispuestas a migrar. En definitiva, el *derecho a migrar* es una opción para aquellos que disponen de un mínimo de capital humano y no están en condiciones de materializar sus aspiraciones de movilidad social en sus países de origen, cuyas restricciones para el ejercicio de derechos económicos y sociales terminan minando el *derecho a permanecer*. Así, los movimientos internacionales de las personas y las familias –que buscan obtener aquello que en sus países sólo se les ofrece simbólicamente– emanan de decisiones cada vez más informadas y vinculadas a la percepción de que los traslados suponen riesgos y costos decrecientes. Esta es la cultura migratoria contemporánea, ahora animada por motivaciones relativamente autónomas de las de naturaleza estrictamente económica.

Una de las manifestaciones culturales de la globalización es el tránsito de identidades nacionales de base territorial a otras tal vez menos abarcativas, pero de índole transterritorial. La migración ha hecho emerger nuevos actores que, organizados en comunidades y articulados por medio de redes, mantienen vínculos estrechos con sus áreas de origen (a las que envían remesas e información) y constituyen referentes colectivos de identidad en las de destino (Portes, 1997a). Estas comunidades transnacionales son un ejemplo palmario del papel interactivo de la migración internacional y la globalización en el marco de la explosión identitaria que caracteriza la fragmentación de las sociedades contemporáneas (Castells, 1999)⁶. Las redes sociales y las comunidades forman parte de una estrategia afirmativa de los migrantes en la defensa de sus rasgos culturales, la expresión de sus demandas de ciudadanía y la protección tanto frente a las posturas restrictivas en materia de inmigración como ante las prácticas de rechazo social (ejemplificadas en las condiciones laborales de muchos migrantes y en los sentimientos contra la inmigración). En gran medida, operan como factores de retroalimentación de los flujos migratorios y propician la diversificación de la movilidad.

Las comunidades transnacionales se benefician de las asociaciones tradicionales de migrantes, pero su complejidad es mayor: propician actos culturales –bailes, comidas, festividades y productos idiosincrásicos– y legitiman la diversidad de las sociedades receptoras. Son unidades sociales geográficamente extendidas, de relaciones densas y vínculos solidarios, que incluso auspician iniciativas microempresariales transnacionales (Portes, 1997a y 1997b). A menudo funcionan con tensiones, con-

6. La condición transnacional se asocia tanto a los intercambios que los migrantes realizan con sus áreas de origen como a sus continuos trasposos de las fronteras políticas y culturales (Canales y Ziolkowski, 2000).

flictos y contradicciones, que recrean el marco de desigualdad estructural de sus comunidades de origen y, por lo mismo, sirven de matriz para la reproducción social de sus miembros en los países de destino (Canales y Zolniski, 2000)⁷. La heterogeneidad de sus miembros, el potencial de resistencia y oposición de algunos de ellos, sus diversas formas organizativas, sus vínculos internacionales y sus complejas relaciones con el mercado y el Estado, convierten a estas comunidades transnacionales en elemento de referencia obligada y de indiscutible importancia para el diseño de medidas tendientes a abordar la migración. Su expresión interactiva con la globalización es especialmente visible entre los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de Estados Unidos.

3. Persistencia de barreras y dificultades institucionales que restringen la movilidad

La lógica restrictiva subyacente en las medidas que muchos gobiernos aplican en materia de migración internacional está anclada en su prerrogativa de custodiar la soberanía territorial, que justifica el control institucional del ingreso y la permanencia de extranjeros. Sin embargo, su extrapolación a la normatividad migratoria no se adecuaba a la naturaleza internacional de este fenómeno ni a los factores que lo estimulan, tanto en los países de origen como en los de destino. Sin duda, encomendar la política migratoria a los organismos policiales encargados de vigilar las fronteras es una opción inapropiada para la gestión de un fenómeno de tanta complejidad económica, social y cultural. Ello redundaba en la agudización de prácticas restrictivas que no son coherentes con lo que la mayoría de los gobiernos declara acerca de la migración y contradicen lo que sucede con el comercio internacional⁸. En este sentido, los Estados han acordado suprimir muchas barreras que se interponían al movimiento de capitales y a los flujos de bienes y servicios, sin que ello les impida realizar negociaciones sobre asuntos específicos, siempre que sus procedimientos respeten las reglas establecidas en el marco de los acuerdos globales. En el caso de la migración internacional, estos marcos generales no existen y, sin embargo, los retos que el fenómeno impone llevan a Estados a reconocer que no basta con las acciones unilaterales. ¿Cómo se pueden establecer acuerdos generales sobre la migración más allá de las disposi-

7. Sus integrantes pueden tener hogares en distintos lugares, lo que produce circuitos de desplazamiento que combinan estadias y frecuencias de viaje variables dentro de espacios de vida claramente transnacionales.

8. La Octava Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas entre los gobiernos relativa a la población y el desarrollo (1999) muestra un aumento del número de gobiernos (28% de los que respondieron) que consideran la inmigración demasiado alta; muchos de ellos declararon tener políticas de control (especialmente hacia los indocumentados, los refugiados y solicitantes de asilo). Entre los gobiernos de América Latina y el Caribe, un 62% indicó no tener posición oficial sobre los niveles de inmigración, aunque 15% declaró que la inmigración es demasiado alta y 18% sostuvo que deseaba reducirla (Naciones Unidas, 2001b).

ciones que rigen la movilidad con fines de negocios y de prestación de servicios incluidas en algunos instrumentos internacionales?

En principio, y descartando otros polémicos fines, la regulación estricta de la migración suele considerarse un mecanismo de protección de los mercados laborales nacionales. No obstante, sólo por excepción los extranjeros llegan a constituir una fracción mayoritaria de la fuerza de trabajo de un país; lo común es que sean una proporción modesta del total y que ocupen aquellas posiciones que dejan libres los trabajadores locales, por lo que rara vez los desplazan. Con todo, es posible que su participación en el mercado laboral incida en la depresión de los salarios en el país de destino. La probabilidad de que este efecto se produzca será tanto mayor cuanto más importante sea la presencia de trabajadores inmigrantes indocumentados que, por estar excluidos de los sindicatos y de los mecanismos de negociación colectiva, pueden favorecer una baja de los salarios reales. Esto lleva a sostener que el empleo de extranjeros indocumentados, con retribuciones inferiores a las que perciben los nacionales, socava los acuerdos colectivos existentes, fomenta la sustitución de trabajadores nacionales por extranjeros en algunos sectores y debilita su contribución al ingreso nacional (Abella, 2000).

Pese a que las políticas migratorias de la mayoría de los países se siguen adoptando con arreglo a criterios unilaterales, en el decenio de 1990 se advirtieron señales a favor de iniciativas regionales de concertación sobre la materia. En consonancia con este nuevo espíritu, en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas se reconoció explícitamente que “la migración internacional constituye un fenómeno multifacético que involucra a todos los países y debe ser objeto de diálogo y cooperación internacional, sin que ello implique menoscabo alguno de la soberanía nacional para establecer los marcos legales y políticos sobre migración internacional” (Cepal, 2000g, p. 7). Este reconocimiento, que no niega el derecho de cada país de regular la inmigración, es un indicio auspicioso de la gradual adopción de principios comunes más flexibles en las Américas. El tratamiento de los numerosos asuntos de la migración internacional obliga a superar las visiones normativas oficiales de carácter esencialmente restrictivo —que se extienden a parte importante de la opinión pública y alimentan los prejuicios sobre el fenómeno—; ello significa impulsar una progresiva flexibilidad que facilite los movimientos migratorios y proteja a las poblaciones involucradas.

La tarea de flexibilizar la normativa migratoria parece especialmente factible a escala intrarregional (en particular, en las zonas fronterizas), puesto que la restricción al flujo de trabajadores extranjeros debiera comenzar a diluirse a medida que se profundicen los procesos de integración y se reconozca que los intercambios migratorios proporcionan un componente complementario de mano de obra en sectores estratégicos. Es justamente en el contexto restrictivo tradicional que los temas de la migración indocumentada, de la ilegalidad de los trabajadores y de la competencia desleal

en el mercado laboral se hacen manifiestos (Mármora, 1997). La oportunidad que brindan los acuerdos de integración subregional de avanzar en estas materias debe aprovecharse de manera decidida y sistemática, reconociendo el carácter multisectorial de los asuntos relativos a la migración internacional y adoptando políticas guiadas por principios de convergencia. La lógica restrictiva, que implica el cierre de las puertas para la radicación en un país distinto del de origen, conduce a una seria tensión: muchos migrantes no sólo enfrentan dificultades para ejercer el derecho de vivir en su país de nacimiento, sino también para establecerse en otro o para retornar al de origen⁹.

4. Las fuerzas globales y el futuro de la migración

La migración internacional es un proceso de trascendencia histórica, que forma parte indisoluble de la evolución humana. En el pasado, y respondiendo a transformaciones de los escenarios económicos, sociales y políticos, complementó la expansión del comercio y la economía, contribuyó a crear naciones y territorios, nutrió la urbanización, abrió nuevos espacios a la producción y aportó decisivamente al cambio social y cultural. En la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, el mundo conoció una migración fundamentalmente compuesta por dos corrientes contrapuestas: la del libre traslado de europeos, que cumplió un papel clave en la convergencia económica de algunas regiones del Viejo y del Nuevo Mundo, y la que incluyó a trabajadores de diversos orígenes, principalmente asiáticos (culis), hacia regiones tropicales, cuyo desplazamiento, en muchos casos forzado, redundó en una ampliación de la desigualdad en el orden internacional. Estas corrientes, promovidas por distintas fuerzas, merecieron la aceptación de los países de destino. En la actualidad, en cambio, existe preocupación por algunos aspectos conflictivos que entraña la migración, tanto para los países de recepción y de origen como para los propios migrantes (como los riesgos de profundizar las desigualdades y los asociados a la indocumentación).

Todo hace prever que, al menos a corto y mediano plazo, la migración seguirá estimulada, en un mundo de fuertes interconexiones, en el que se harán más visibles las profundas brechas económicas internacionales y las agudas insuficiencias estructurales de los países en desarrollo. Además, los países desarrollados –demográficamente envejecidos– fortalecerán sus estrategias tendientes a atraer recursos humanos calificados y mantendrán la demanda de trabajadores de menores califica-

9. Si bien el dilema mencionado no ha merecido mayor debate en la región, ya que las iniciativas públicas dirigidas a vincular a los emigrados con el quehacer de sus países son débiles o inexistentes, últimamente los gobiernos han comenzado a tomar conciencia del importante papel que desempeñan las comunidades de connacionales en el exterior.

ciones, cuyos nuevos contingentes difícilmente podrán absorber los mercados laborales de los países en desarrollo, aunque en varios de ellos su oferta –como reflejo de los procesos de transición demográfica– irá disminuyendo. En este contexto, la difusión de valores e información propios de una cultura migratoria que reafirma la legitimidad del derecho a migrar y la consolidación de actores organizados facilitarán las decisiones migratorias.

Desde un ángulo estrictamente económico, la experiencia muestra que la transformación de países emisores en receptores tiene lugar en un reducido número de casos; los países en desarrollo que han protagonizado esta transición lo han hecho aprovechando sus bajos costos laborales y manufacturando y exportando productos de gran densidad de mano de obra (Richelle, 1998). La mayoría de los países en desarrollo sufrirán los efectos disruptivos que acarrearán los procesos de desarrollo y, a corto plazo, aumentarán su emigración, que se ampliará en la medida en que las mejores remuneraciones sigan siendo una condición excepcional en esos países. La estrategia competitiva de las naciones desarrolladas y de las grandes corporaciones puede erosionar el acervo de recursos calificados de los países en desarrollo, ahondando las brechas económicas. Ante tal perspectiva, es válido indagar sobre las repercusiones que la relocalización de actividades productivas tendría sobre el empleo en los países en desarrollo; las transferencias de servicios parecen ser las más promisorias y tal opción podría reforzarse en los procesos de integración subregional, siempre y cuando las diferencias salariales no se acentúen y los países miembros de los acuerdos avancen efectivamente en los compromisos de una integración profunda.

II. PATRONES DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE LA POBLACIÓN REGIONAL

La información sobre la migración internacional de latinoamericanos y caribeños identifica dos grandes patrones: la emigración extrarregional y el intercambio entre países de la propia región. Un tercer patrón corresponde a la histórica inmigración de ultramar, proveniente principalmente de Europa, que registró ritmos intensos y variables entre la segunda mitad del siglo XIX y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial; en las décadas recientes la región perdió atractivo para la población europea y el acervo (*stock*) de inmigrantes, envejecido por falta de renovación y mermado por la mortalidad y el retorno, disminuyó de unos 4 millones de personas en 1970 a menos de 2,5 millones en 1990. En las últimas décadas la emigración extrarregional ha sido el principal patrón migratorio de América Latina y el Caribe y su característica más distintiva es la orientación preferente hacia Estados Unidos; aunque con magnitudes menores, la presencia de latinoamericanos y caribeños en países de Europa (como España e Italia), Australia y Japón se ha hecho más numerosa.

1. La emigración hacia Estados Unidos

A la histórica emigración de mexicanos y caribeños hacia Estados Unidos, en los últimos decenios se agregó la de centroamericanos y suramericanos, hecho que pone de manifiesto las serias limitaciones estructurales de muchos países para retener su población. Al efecto impulsor de la emigración que provocan estas condiciones se añade el facilitador, que se asocia a la consolidación de las comunidades de migrantes en los países receptores. Después de experimentar un fuerte incremento en el decenio de 1970, el acervo de inmigrantes latinoamericanos y caribeños acumulado hasta 1990 en Estados Unidos se elevaba a 8,4 millones de personas (Villa y Martínez, 2000). Las cifras de la Encuesta Continua de Población de 2000 –si bien no son estrictamente comparables con los datos censales de 1990– indican una vigorosa expansión en los años noventa, pues el acervo se acercó a los 15 millones de personas, lo que representa más de la mitad del total de inmigrantes de Estados Unidos (Lollock, 2001; Schmidley y Gibson, 1999). Debido a estas tendencias, que se desarrollaron en medio de constantes revisiones y enmiendas de las normativas y políticas migratorias estadounidenses –inspiradas por el propósito de controlar la migración indocumentada y el tráfico de personas–, la migración originada en América Latina y el Caribe se percibe como un fenómeno social muy relevante para Estados Unidos, alimentando el debate sobre sus repercusiones y convirtiéndolo en un asunto de primer orden en sus relaciones con los países de la región.

Es en este ambiente en que se diseña el “nuevo bilateralismo” entre México y Estados Unidos. Desde el punto de vista de México, la regularización de la situación migratoria de sus nacionales indocumentados, el aumento de las cuotas de admisión y el establecimiento de programas de trabajadores temporales y de un mecanismo común de control fronterizo son asuntos prioritarios de las negociaciones reanudadas a comienzos del 2002. En palabras del presidente Vicente Fox: “México y Estados Unidos se han puesto de acuerdo en que tienen que ponerse de acuerdo... la emigración no es simplemente un problema que hay que resolver, sino también una oportunidad que hay que aprovechar” (*El Mundo*, 2001). Para Estados Unidos, estas negociaciones son un paso fundamental en su propósito de lograr una inmigración “ordenada” y combatir el tráfico de personas; también se relacionan con la importancia de la población que se autoidentifica “latina” o “hispana” y que, según el censo estadounidense del 2000, asciende a 35,3 millones de personas –inmigrantes y nativos–, es decir, el 13% de la población estadounidense (la primera minoría étnica del país) (Grieco y Cassidy, 2001).

Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de Estados Unidos conforman un grupo heterogéneo, de diversos orígenes y características sociodemográficas y socioeconómicas. Con más de 7 millones en 1997, los mexicanos son una clara mayoría del acervo total; aunque numerosos, ningún otro contingente de oriundos del Caribe

(principalmente puertorriqueños (véase el recuadro 7.1), cubanos y dominicanos) o Centroamérica (en especial salvadoreños) excede el millón de personas. Los inmigrantes mexicanos equivalen al 7% de la población de México, los cubanos y dominicanos casi a un 8% de sus respectivas poblaciones de origen y los salvadoreños superan el 10% de la suya (Schmidley y Gibson, 1999).

Recuadro 7.1

LA MIGRACIÓN TRANSNACIONAL EN PUERTO RICO

La movilidad de la población de Puerto Rico, condicionada por sus relaciones históricas con Estados Unidos y por las transformaciones económicas en los países del Caribe, es intensa y compleja. Ello se refleja en la emigración de trabajadores de baja y mediana calificación que se dirigen preferentemente a las áreas urbanas de los estados de Nueva York, Florida, Nueva Jersey y Pensilvania. También se refleja en el retorno a la isla, asociado a los problemas de adaptación de los migrantes, a la edad de retiro de la actividad económica y a los vínculos con los hijos nacidos en el exterior, y adopta una modalidad de circulación y doble residencia. Por último, hay una inmigración de extranjeros, principalmente cubanos y dominicanos (según las últimas cifras disponibles, su número total era algo inferior a las 100.000 personas en 1990), que se insertan en las actividades agrícolas, el servicio doméstico y la construcción.

En el año 2000, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico contaba con una población de 3,8 millones y en ese mismo año se registraron en Estados Unidos 3,4 millones de personas de origen puertorriqueño (lo que equivale al 1,2% de la población estadounidense y revela un aumento de 700.000 personas respecto del número observado en 1990). La elevada magnitud de la migración neta negativa es responsable de la disminución de un quinto del crecimiento demográfico natural de Puerto Rico; por ello, algunos investigadores sostienen que la isla es una de las mayores exportadoras de población del mundo.

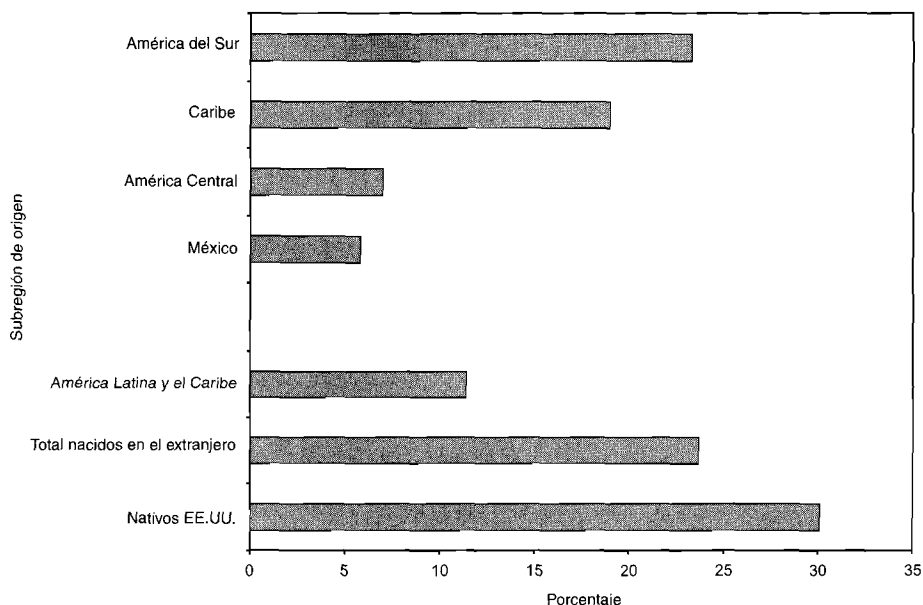
La emigración puertorriqueña se acentuó a raíz de las transformaciones agrarias ocurridas a comienzos del siglo xx, cuando muchos trabajadores fueron contratados para las faenas azucareras en Haití y otros países del Caribe. Bajo los efectos de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos incrementó la demanda de trabajadores puertorriqueños, que ya en 1920 formaban una importante comunidad en Nueva York, donde constituían una de las minorías étnicas más visibles. La emigración cobró nuevo ímpetu durante la segunda posguerra y los trabajadores puertorriqueños cumplieron un papel importante en el aumento de la competitividad de las industrias y los servicios de Nueva York. Sin embargo, su participación en la mano de obra estadounidense comenzó a perder significación relativa en el decenio de 1960, cuando se acrecentó el ingreso de trabajadores procedentes de otros países caribeños y de México.

Los cambios económicos, las grandes diferencias salariales, los altos niveles de desempleo y las dispares tendencias demográficas han estado presentes en todo el proceso de la migración de Puerto Rico a Estados Unidos. Pero su especificidad radica en que la ausencia de barreras legales y el estatuto asignado a la isla han hecho de la presencia boricua en ese país un fenómeno peculiar, que trasciende el concepto tradicional de migración internacional para asumir un estilo de transnacionalización en el que se combinan diversas formas de identidad, ya sea su condición de ciudadanos de los Estados Unidos o el sentirse una minoría con desventaja.

Fuente: Falcón, 1990; Duany, 1997, y Grosfoguel, 1999.

Considerados en conjunto, los inmigrantes de América Latina y el Caribe en Estados Unidos se distinguen por una mayoría masculina, rasgo muy influenciado por la alta proporción de mexicanos, la que, unida a los contingentes centroamericanos –entre los cuales son comunes los grupos familiares–, influye también en la composición socioeconómica de los inmigrantes, caracterizada por una elevada proporción de personas con niveles relativamente bajos de calificación. Entre los inmigrantes suramericanos y caribeños es mayor la frecuencia de personas con rangos medios o altos de calificación, si bien su proporción está por debajo de la que registra la población nativa de Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000) (*véase el gráfico 7.1*).

Gráfico 7.1
ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE PROFESIONALES EN LA FUERZA
DE TRABAJO, SEGÚN ORIGEN, 1997



Fuente: A. Schmidley y C. Gibson, 1999 (<http://www.census.gov>).

La inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de Estados Unidos también varía según su origen (*véase el cuadro 7.1*). Las actividades agrícolas ocupan una posición destacada entre los trabajadores mexicanos, aunque en su mayoría (54,4%) éstos se desempeñan en la industria, el comercio minorista y la construcción. Los inmigrantes centroamericanos se distribuyen entre ocupaciones de las ramas industriales, el comercio minorista y los servicios (especialmente los

personales). Los suramericanos se insertan preferentemente en la industria, pero ostentan una importante participación en los servicios profesionales. Los caribeños muestran un perfil laboral más próximo al de la población nativa de Estados Unidos, pues casi un cuarto de ellos se ubica en la rama de los servicios profesionales.

El nivel medio de educación del conjunto de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños es inferior al de aquellos que proceden de otras regiones del mundo y al de la población nativa de Estados Unidos; sin embargo, la heterogeneidad de la condición educativa de los inmigrantes no es menor que la que se advierte respecto de otras de sus características socioeconómicas. Así, si se considera el porcentaje de población de 25 años y más que tiene enseñanza secundaria, la diferencia entre los suramericanos y la población nativa estadounidense se reduce drásticamente; también desaparecen las discrepancias entre los caribeños y los inmigrantes de otras regiones (véase el gráfico 7.2). En definitiva, la imagen del conjunto de inmigrantes de la región se ve afectada por la alta proporción de mexicanos y centroamericanos cuyo nivel de educación es relativamente bajo. Pero tal vez lo más significativo sea que el perfil educativo se asocia con la polarización de los inmigrantes en el ámbito laboral: aquellos con mayor calificación se integran a los sectores productivos más dinámicos o a los medios académicos y de investigación; los que poseen menor escolaridad trabajan en actividades que requieren baja calificación. El hecho de que estos últimos sean una mayoría se vincula con la fuerte incidencia de la pobreza entre los inmigrantes de América Latina y el Caribe (Lollock, 2001). No obstante, en promedio, los inmigrantes tienen un nivel educativo mayor que el de sus poblaciones de origen, lo que revela la selectividad del proceso migratorio. Más aún, el número de inmigrantes calificados es muy importante en relación con la disponibilidad de recursos humanos de similar nivel educativo en sus países de origen, lo que sustenta la interpretación de quienes resaltan los efectos negativos de su emigración (Pellegrino, 2000).

Un antecedente adicional sobre la inmigración recibida por Estados Unidos se refiere a la dinámica de las admisiones (sinónimo de migración documentada). La serie de datos pertinentes permite concluir que en los tres últimos decenios las personas oriundas de la región representaron más del 40% del total general de inmigrantes admitidos, proporción que incluso excedió el 50% en el primer quinquenio de los años noventa (véase el cuadro 7.2).

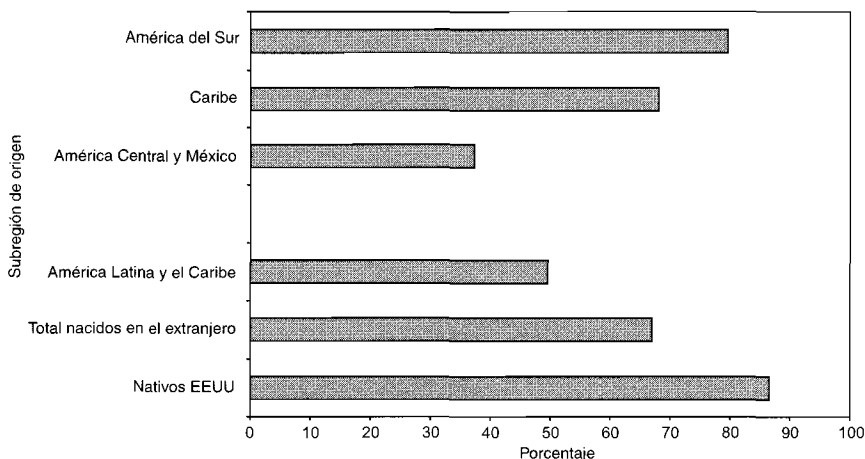
En coincidencia con las cifras del acervo de inmigrantes, los mexicanos ocupan la primera mayoría entre las admisiones otorgadas a personas de la región; siguen los caribeños (principalmente dominicanos, cubanos, jamaquinos y haitianos) y en el decenio de 1980 se destacaron también los salvadoreños (véase el cuadro 7.3).

Cuadro 7.1
ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA NATIVA Y DE LA NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
POR RAMAS DE ACTIVIDAD, SEGÚN EL CENSO DE 1990
 (En miles y porcentajes)

Ramas de Actividad	Población nativa Estados Unidos	Población según origen								
		%	México	%	América Central	%	América del Sur	%	Caribe	%
Agricultura	2.694	2,6	312	12,9	16	2,6	4	0,8	13	1,2
Minería	695	0,7	11	0,5	1	0,2	1	0,2	1	0,1
Construcción	6.534	6,2	252	10,4	52	8,6	26	5,4	61	5,4
Industrias	18.242	17,4	642	26,5	127	21,0	104	21,5	181	16,1
Transporte	4.695	4,5	59	2,4	21	3,5	27	5,6	67	6,0
Comunicaciones	2.944	2,8	22	0,9	6	1,0	6	1,2	23	2,0
Comercio mayorista	4.592	4,4	120	5,0	26	4,3	23	4,8	52	4,6
Comercio minorista	17.561	16,7	425	17,5	114	18,8	81	16,7	163	14,5
Finanzas	7.332	7,0	50	2,1	28	4,6	32	6,6	95	8,5
Pequeños establecimientos comerciales y talleres de reparación	4.970	4,7	139	5,7	55	9,1	40	8,3	71	6,3
Servicios personales	4.545	4,3	176	7,3	76	12,6	45	9,3	84	7,5
Servicios profesionales	24.925	23,7	189	7,8	75	12,4	86	17,8	278	24,8
Administración pública	5.287	5,0	25	1,0	8	1,3	9	1,9	34	3,0
Total	105.016	100,0	2 422	100,0	605	100,0	484	100,0	1 123	100,0

Fuente: Lapham (1993) y Departamento de Comercio de Estados Unidos (1993), 1990 Census of Population, Washington, D.C.

Gráfico 7.2
ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 25 AÑOS Y MÁS
CON AL MENOS ENSEÑANZA SECUNDARIA, SEGÚN ORIGEN, 2000



Fuente: L. Lollock, 2001 (<http://www.census.gov>).

Cuadro 7.2
ESTADOS UNIDOS: TOTAL DE INMIGRANTES ADMITIDOS Y PROVENIENTES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1971-1998
 (En miles)

Período	Total	América Latina y el Caribe	Porcentaje sobre total
1971-1980	4.493	1.813	40,4
1981-1990	7.338	3.458	47,1
1991-1994	4.510	2.341	51,9
1995-1998	3.095	1.278	41,3

Fuente: INS, 2000.

Cuadro 7.3
ESTADOS UNIDOS: INMIGRANTES ADMITIDOS PROVENIENTES DE PAÍSES
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1971-1998
 (En miles)

País de origen	Período			
	1971-1980	1981-1990	1991-1994	1995-1998
México	640	1.656	1.400	531
Caribe	741	872	437	385
Cuba	265	145	48	89
Haití	56	138	81	60
Jamaica	138	208	72	67
República Dominicana	148	252	180	120
Otros Caribe	134	129	56	49
América Central	135	469	267	156
El Salvador	35	214	117	62
Otros América Central	100	255	150	94
América del Sur	297	461	237	206
Argentina	30	27	14	9
Colombia	78	123	54	50
Ecuador	50	56	31	29
Otros América del Sur	139	255	138	118
Total región	1.813	3.458	2.341	1.278

Fuente: INS, 2000.

¿Cuáles son las razones principales por las que se autoriza la inmigración en Estados Unidos? De acuerdo con las normas migratorias de este país, la mayoría de las admisiones obedece a motivos familiares (parentesco con ciudadanos estadounidenses y reunificación familiar), lo que sugiere que la condición migratoria no siempre obedece directamente a razones laborales (véase el cuadro 7.4).

Cuadro 7.4
ESTADOS UNIDOS: ADMISIÓN DE INMIGRANTES POR SUBREGIÓN
DE ORIGEN Y SEGÚN CLASE DE ADMISIÓN, 1998

Subregión de origen	Total	Clase de admisión				
		Parentesco con ciudadanos estadounidenses	Reunificación familiar	Empleo	Refugio y asilo	Otras
México	131.575	71.731	55.140	3.586	41	1.077
América Central	35.679	20.814	9.470	4.048	843	504
Caribe	75.521	31.665	24.908	2.361	15.480	1.107
América del Sur	45.394	26.765	11.116	5.706	712	1.095
Total región	288.169	150.975	100.634	15.701	17.076	3.783

Fuente: INS, 2000.

2. La emigración hacia otros destinos

La información sobre la emigración de latinoamericanos y caribeños hacia destinos extrarregionales distintos de Estados Unidos es incompleta y presenta problemas de comparabilidad conceptual y temporal; pese a tales limitaciones, se puede estimar el acervo total de estos emigrantes en poco más de 2 millones de personas en el año 2000 (véase el cuadro 7.5). La búsqueda de destinos alternativos a los tradicionales comenzó a adquirir importancia en los decenios de 1970 y 1980, cuando la ruptura de los regímenes democráticos en muchos países y la profunda crisis económica de la “década perdida” incidieron en un aumento de las propensiones migratorias. En los años noventa, las insuficiencias de los mercados laborales y las nacientes redes de apoyo a la migración propiciaron el mantenimiento (e incluso la intensificación) de algunas corrientes establecidas en los decenios anteriores. Además del impulso generado por estos factores, la emigración se acrecentó con el flujo de retorno de antiguos inmigrantes de ultramar y el de aquellos que obtuvieron el reconocimiento de su derecho de ciudadanía en el país de origen de sus parientes y antepasados (Villa y Martínez, 2001).

En Canadá, el acervo de inmigrantes oriundos de la región —extremadamente reducido hasta el decenio de 1960— se incrementó de poco más de 320.000 personas en 1986 a casi 555.000 en 1996. La corriente tradicional de caribeños (principalmente de Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago y Haití), que componían la mitad de tal acervo, se complementó en los últimos decenios con otra procedente de Centroamérica (formada principalmente por salvadoreños), cuyo fuerte crecimiento se refleja en un total de casi 70.000 personas en 1996.

Varios países europeos recibieron población proveniente de América Latina y el Caribe; las mayores concentraciones se observan en las viejas metrópolis coloniales

Cuadro 7.5
LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS EN EUROPA Y OTROS PAÍSES
CON INFORMACIÓN DISPONIBLE, CIRCA 2000
 (En miles)

País de presencia	Total
Alemania	88
Austria ^a	2
Bélgica	5
Dinamarca	1
España	150
Francia ^a	42
Países Bajos	158
Italia	116
Noruega	15
Portugal	26
Reino Unido ^b	500
Suecia	20
Total Europa	1.123
Australia	75
Canadá	553
Israel	78
Japón	285
Total países con información	2.114

Fuente: Proyecto Imila de Celade.

a Corresponde a 1990.

b Thomas-Hope (2000).

(del Reino Unido, Países Bajos y España) e Italia. La corriente de caribeños de las antiguas colonias al Reino Unido fue muy intensa desde la posguerra hasta 1962, año en que este país decidió terminar su política de libre admisión de los ciudadanos de la Comunidad del Caribe; aunque todavía en 1980 se registró el ingreso de 625.000 caribeños, su número disminuyó a menos de 500.000 en 1991 (datos de OPCS, censos y encuestas sobre la fuerza de trabajo, citados por Thomas-Hope, 2000). Dos terceras partes de los casi 150.000 inmigrantes de la región contabilizados en los Países Bajos en el 2000 provenían de las Antillas Neerlandesas (www.statline.cbs.nl). España, en cambio, reúne fundamentalmente población nativa de los países de América Latina y los datos de la reciente regularización migratoria efectuada en este país permiten estimar que el acervo de inmigrantes latinoamericanos, que fue de 50.000 personas en 1981 (Palazón, 1996), aumentó a 150.000 en el 2000 (www.mir.es); los ecuatorianos (29.000), peruanos (28.000), dominicanos (27.000) y colombianos (25.000) conformaban el grueso de este total. Los latinoamericanos también predominaban entre las 116.000 personas inmigrantes de la región presentes en Italia en el

2000; los peruanos (33.000), brasileños (19.000) y ecuatorianos (10.000) constituían los grupos más numerosos (www.istat.it).

El acervo de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Australia es algo superior a las 70.000 personas, entre las cuales predominan los chilenos (www.immi.gov.au). Similar magnitud registra el acervo presente en Israel, y su mayor proporción es de argentinos (www.cbs.gov.il). Por último, según información de la Oficina de Inmigración del Ministerio de Justicia de Japón, en el 2000 más de 300.000 personas no nativas residentes en el país eran latinoamericanas (<http://jim.jcic.or.jp/stat/stats/21MIG22.html>); el hecho de que el 80% del total fuesen brasileños y otro 14% peruanos hace presumir que gran parte de estas personas (nacidas en Brasil y Perú) sean descendientes de inmigrantes japoneses (*nisei*) llegados a aquellos países en las primeras décadas del siglo xx.

3. La migración intrarregional

La migración entre los países de la región tiene profundas raíces históricas y se asocia tanto a la articulación de los mercados de trabajo como a factores de carácter coyuntural (entre ellos, los conflictos sociopolíticos nacionales). Este patrón experimentó un notable aumento en los años setenta, cuando el número de migrantes se duplicó, llegando a casi dos millones de personas; en cambio, en el decenio de 1980, a raíz de la crisis económica, su intensidad disminuyó y ello se reflejó en un modesto aumento del acervo de migrantes, que totalizó 2,2 millones de personas (Villa y Martínez, 2000). Casi dos tercios de estos migrantes se concentraban en Argentina y Venezuela (véase el cuadro 7.6), países que experimentaron una sensible disminución de la inmigración y que recientemente registran un crecimiento de la emigración extrarregional.

Argentina, con un acervo de migrantes intrarregionales algo superior a las 800.000 personas en 1990 (cifra que equivale a casi el 3% de la población del país), es el destino tradicional de corrientes originadas en naciones limítrofes, que se insertan en la agricultura, la industria, la construcción y los servicios. Venezuela, bajo el estímulo de la bonanza petrolera de los años setenta, recibió numerosos migrantes colombianos y acogió a personas del Cono Sur forzadas a dejar sus países; en 1990 registró 660.000 inmigrantes intrarregionales (3,4% de la población nacional). En Centroamérica, las alteraciones sociopolíticas de los años setenta y ochenta, aunadas a las insuficiencias estructurales del desarrollo, dieron lugar a un considerable aumento del acervo de inmigrantes (principalmente nicaragüenses y salvadoreños) en Costa Rica; su total llegó a 300.000 personas en el 2000 (8% de la población del país) (INEC, 2001). En los años setenta y ochenta, México recibió una importante inmigración desde Guatemala y El Salvador y se consolidó como territorio de tránsito de migrantes en sus rutas hacia el norte. Algo similar —con cifras menores, pero con

Cuadro 7.6
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTERIOR, SEGÚN REGIÓN DE
ORIGEN, POR PAÍSES DE PRESENCIA, CIRCA 1990
 (En miles y porcentajes)

País de presencia	Año	Región de origen				Total	%
		América Latina	%	Resto del mundo	%		
Argentina	1991	807	50,2	799	49,8	1 606	100,0
Bolivia	1992	46	24,7	140	75,3	186	100,0
Brasil	1991	115	15,0	652	85,0	767	100,0
Chile	1992	66	57,9	48	42,1	114	100,0
Colombia	1993	67	62,6	40	37,4	107	100,0
Costa Rica		...		...
Cuba		...		...
Ecuador	1990	53	69,7	23	30,3	76	100,0
El Salvador	1992	19	73,1	7	26,9	26	100,0
Guatemala	1994	31	75,6	10	24,4	41	100,0
Haití		...		...
Honduras	1988	30	88,2	4	11,8	34	100,0
México	1990	85	24,9	256	75,1	341	100,0
Nicaragua	1995	20	76,9	6	23,1	26	100,0
Panamá	1990	38	61,3	24	38,7	62	100,0
Paraguay	1992	166	88,8	21	11,2	187	100,0
Perú	1993	23	43,4	30	56,6	53	100,0
República Dominicana	1993	...		...
Uruguay	1995	46	53,5	40	46,5	86	100,0
Venezuela	1990	660	64,5	364	35,5	1.024	100,0
Total		2.272	48,0	2.464	52,0	4.736	100,0

Fuente: Proyecto Imila de Celade.

Nota: La información de los censos de 2000 disponible en México arroja un 16% de inmigrantes provenientes de la región (de un total de 520.000 personas) y en Panamá un 63% (de un total de 82.000 personas).

efectos económicos, sociales y culturales más intensos— puede decirse respecto de Belice. La condición de tránsito se verifica también en otros países de Centroamérica, por donde circulan migrantes procedentes de países suramericanos y otras regiones.

En el Caribe se registra una intensa circulación de personas; junto a la ya histórica migración de Haití a República Dominicana, en varios países insulares la expansión de las actividades turísticas han generado oportunidades de empleo que incentivan la movilidad territorial. En 1990, más de la mitad de los inmigrantes caribeños procedía de la misma subregión; esta proporción era aun mayor en Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes de Estados Unidos y Barbados (véase el cuadro 7.7). El efecto de esta migración intracaribeña se hace notar con fuerza en las poblaciones de origen, puesto que en Granada y San Vicente y las Granadinas entre un sexto y un quinto de la

población nacional es emigrante intrarregional. Un aspecto importante de la migración en el Caribe es el retorno, que presenta múltiples repercusiones socioeconómicas, como la transferencia de ahorros (incluidas las pensiones de retiro), la inversión en proyectos locales de bienestar social y el desempeño de actividades que entrañan un alto grado de calificación (Thomas-Hope, 2000).

Cuadro 7.7
CARIBE: POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTERIOR, SEGÚN REGIÓN
DE ORIGEN, POR PAÍSES DE PRESENCIA, *CIRCA* 1990
(En miles y porcentajes)

País de presencia	Año	Región de origen				Total	%
		Caribe	%	Resto del mundo	%		
Antigua y Barbuda	1991	8,3	67,5	4,0	32,5	12,3	100,0
Bahamas	1990	4,0	15,0	22,6	85,0	26,6	100,0
Barbados	1990	12,9	60,3	8,5	39,7	21,4	100,0
Dominica	1991	0,9	33,3	1,8	66,7	2,7	100,0
Granada	1991	2,8	62,2	1,7	37,8	4,5	100,0
Guyana	1990	1,0	27,0	2,7	73,0	3,7	100,0
Islas Vírgenes Británicas	1991	5,8	71,6	2,3	28,4	8,1	100,0
Islas Vírgenes de Estados Unidos	1990	23,3	70,8	9,6	29,2	32,9	100,0
Jamaica	1990	3,3	11,5	25,3	88,5	28,6	100,0
Montserrat	1991	1,4	66,7	0,7	33,3	2,1	100,0
Saint Kitts y Nevis	1991	1,6	48,5	1,7	51,5	3,3	100,0
San Vicente y las Granadinas	1991	2,7	64,3	1,5	35,7	4,2	100,0
Santa Lucía	1991	3,0	53,6	2,6	46,4	5,6	100,0
Trinidad y Tobago	1990	37,1	73,8	13,2	26,2	50,3	100,0
Total		108,1	52,4	98,2	47,6	206,3	100,0

Fuente: F. Mills, 1997.

Entre las características de la migración intrarregional destaca la creciente participación de las mujeres y de las personas altamente calificadas. Si bien existe fuerte heterogeneidad entre los flujos, la “feminización” de la migración obedece tanto a las posibilidades que ofrecen los mercados laborales como a la influencia de la reunificación familiar; la mayor migración de personal calificado, a la vez que responde a las desiguales condiciones de trabajo entre los países, contribuye a valorizar la migración intrarregional (Villa y Martínez, 2000). Otro rasgo de la migración intrarregional que se ha venido acentuando con el tiempo es el aumento de las formas de movilidad de duración temporal variable, que no involucran el traslado del lugar de residencia; esta ampliación de los “espacios de vida” se asocia con las iniciativas de integración subregional, la apertura económica y la reestructuración territorial de las economías de la región (véase el recuadro 7.2).

Recuadro 7.2
CAMBIOS EN LA MOVILIDAD DE LAS PERSONAS
EN UN ÁREA DEL MERCOSUR

La interacción entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay siempre se ha visto favorecida por la cercanía geográfica, económica y cultural, por lo que la primera registra una concentración de emigrantes uruguayos. ¿Qué puede decirse de otras formas de movilidad como componentes de esta interacción? La información sobre el tránsito de pasajeros –movimientos de todo tipo, sin distinguir el tiempo de permanencia– arroja pistas válidas para formular hipótesis sobre lo que sucede con la movilidad de las personas en un espacio de integración. Los movimientos con origen y destino en Uruguay, principalmente en Montevideo, representan un 40% de las entradas y salidas de personas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los pasajeros declaran como motivos del viaje la visita a parientes y amigos, el uso de servicios y comercio y el trabajo vinculado a empresas y actividades de gobierno, y muchos de ellos afirman que se trasladan con alta frecuencia. Aquellos que van a Uruguay –en su mayoría bonaerenses– esgrimen como principal razón el turismo estival, seguida, muy lejos, por los asuntos de trabajo (comercio, reuniones, servicios).

Estos antecedentes permiten formular la hipótesis de que los movimientos migratorios tradicionales, que implican cambios en la residencia habitual de las personas, son sólo una parte de la intensa movilidad que se observa. Sin considerar el turismo –que obedece a circuitos consolidados desde largo tiempo–, lo novedoso es que algunas motivaciones de los viajeros frecuentes son las mismas que operaban para la migración tradicional, sugiriendo una ampliación de espacios de vida y una estrecha asociación con el funcionamiento de redes sociales, empresariales e institucionales que despliegan sus actividades en ambos territorios, permeando las fronteras y teniendo como protagonistas principales a trabajadores de alta calificación. En qué medida estas nuevas formas de movilidad están incentivadas por los procesos formales de integración y hasta qué punto se trata de la continuidad de dinámicas preexistentes, son dos preguntas abiertas; lo que sí se constata es que, cada vez con menores costos de transporte, estos movimientos permiten a algunas personas alcanzar objetivos que antes sólo se conseguían mediante la migración tradicional.

Fuente: Bertonecello, 2001 (www.ub.es/geocrit).

III. POTENCIALIDADES Y PROBLEMAS DE LA MIGRACIÓN

Desde el punto de vista de los países de origen, la migración ofrece potencialidades que se derivan de los diversos vínculos que habitualmente se establecen entre quienes han migrado y sus comunidades de origen. A su vez, los inmigrantes enfrentan diferentes formas de desprotección y vulnerabilidad en los países de destino, razón por la cual la prevención de los riesgos de la migración y, más en general, la protección de los derechos humanos y ciudadanos de los inmigrantes destacan como temas de gran relevancia.

1. Las remesas

Las transferencias monetarias de los emigrantes a sus países de origen forman un estrecho vínculo entre la migración y el desarrollo. Pese a que esas remesas son una

importante fuente de divisas, factores como la diversidad de las transferencias (familiares o colectivas), los canales de remisión (formales e informales), los costos de envío y las formas de utilización (consumo, ahorro o inversión) dificultan la evaluación de su impacto actual y potencial sobre el desarrollo de las comunidades receptoras. A raíz del carácter informal de muchas transferencias —una proporción desconocida viaja en los bolsillos de los emigrantes, familiares o amigos—, la estimación de su cuantía escapa al registro de los bancos centrales. Aun así, se calcula que su monto total en la región ascendió a más de 17.000 millones de dólares en el 2000 (*véase* el cuadro 7.8). Con casi 7.000 millones de dólares, México es el principal receptor de la región y el segundo del mundo después de India; aunque su incidencia en la economía nacional es relativamente baja (1,1% del PIB), las remesas reportan un ingreso superior al generado por la mayoría de los rubros de exportación. Mucho mayor es su impacto en las economías de El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Jamaica (donde representan entre el 8% y el 14% del PIB de estos países y, en el caso de El Salvador, equivalen al 48% del valor de las exportaciones). También son elevados los montos remitidos a Brasil, Colombia y Perú, si bien su impacto sobre el PIB es menor (0,2%, 1,3% y 1,3%, respectivamente). En los años noventa se registró un alto ritmo de incremento del monto de las remesas, especialmente en Nicaragua, Ecuador, Perú y Honduras.

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo señala que, en promedio, los latinoamericanos y caribeños envían a sus familias 250 dólares entre ocho y diez veces al año (BID, 2001), lo que pone de relieve el gran esfuerzo de ahorro que realizan muchos emigrantes. Es el caso especialmente entre los centroamericanos: pese a que su inserción laboral (en los países de destino) les depara ingresos más bien reducidos, estos emigrantes brindan un sustancial apoyo a sus familias, una alta proporción de las cuales se encuentra en condiciones de pobreza; según encuestas realizadas por la Cepal, más del 80% de las remesas familiares recibidas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se utilizan para alimentación (Cepal, 1993 y 2000b)¹⁰. Como contrapartida, los costos personales y sociales de la emigración se manifiestan en numerosos casos de desintegración familiar y de niños que quedan a cargo de otros parientes o amigos.

El uso productivo de las remesas se ve restringido por el hecho de que las familias receptoras no poseen grandes opciones para renunciar a su consumo; por añadidura, las tasas de interés para las cuentas bancarias de los pequeños ahorradores suelen ser negativas y la falta de programas de crédito y de asistencia técnica inhibe el desarrollo de habilidades empresariales; buena parte de los negocios familiares creados con

10. Según la encuesta de hogares realizada en Honduras en 1997, el 83% de los hogares receptores de remesas estaba bajo la línea de pobreza y el 58% era indigente (Perdomo, 1999).

Cuadro 7.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES
DE REMESAS, 1990 Y 2000^a

	Millones de dólares		Variación media anual 1990-2000 (%)	% del PIB		% de las exportaciones	
	1990	2000		1990	2000	1990	2000
América Latina y el Caribe	4.766	17.334	13,8	0,4	0,9	2,7	4,2
México	2.492	6.573	10,2	0,9	1,1	5,1	3,6
El Salvador	357	1.751	17,2	7,9	13,6	36,7	47,8
República Dominicana	315	1.689	18,3	4,5	8,5	17,2	18,8
Colombia	488	1.118	8,6	1,2	1,3	5,6	7,2
Brasil	527	1.113	7,8	0,1	0,2	1,5	1,7
Ecuador	50	1.084 ^b	36,0	0,5	8,0	1,5	18,7
Jamaica	136	789	19,2	3,2	10,8	6,1	23,3 ^c
Cuba	...	720	...	...	2,5	...	15,0
Perú	87	718	23,5	0,2	1,3	2,1	8,4
Guatemala	107	563	18,1	1,4	3,0	6,8	14,9
Honduras	50	410	23,4	1,6	6,9	4,8	16,3
Nicaragua	10 ^d	320	41,4	0,9	13,4	2,6	34,0
Resto	147	487	12,7	0,1	0,1	0,2	0,4

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional, 2001; Cuba: estimaciones nacionales.

a Se consideran solamente las entradas de remesas en el país declarante.

b Cifra correspondiente a 1999.

c Cifra correspondiente a 1998.

d Cifra correspondiente a 1992.

las remesas son pequeños establecimientos de expendio de comidas, talleres de costura o comercio. Muchas microempresas manejadas por los emigrantes de retorno o por sus familias tienen estrechos horizontes y registran altas tasas de fracaso. A su vez, algunos de los emigrantes más emprendedores montan negocios prósperos en Estados Unidos y otros países de destino; sin embargo, excepcionalmente establecen vínculos productivos o comerciales con sus países de origen para, por ejemplo, importar bienes nostálgicos o idiosincrásicos (alimentos o artesanías locales). Otros emigrantes, en especial los que están en edad de retiro y se proponen retornar, adquieren tierras, animales e implementos agrícolas en sus áreas de origen. En general, son pocas las experiencias exitosas de promoción, mediante políticas públicas, del uso productivo de las remesas.

El potencial de las remesas familiares se amplía con las generadas por las organizaciones de migrantes; estos recursos, aunque mucho menos cuantiosos que los de las transferencias familiares, sirven para financiar obras de infraestructura social y comunitaria, como la habilitación de instalaciones sanitarias, educativas, deportivas y religiosas, la dotación de servicios básicos y la construcción de caminos (Orozco, 2000). Aun cuando los vínculos productivos entre las organizaciones de los emigrantes y sus comunidades son todavía incipientes, hay experiencias promisorias en

México (*véase* el recuadro 7.3); mediante el establecimiento de sucursales bancarias y uniones de crédito nacionales en Estados Unidos, el Programa Nacional de Competitividad de El Salvador se propone fortalecer los vínculos financieros con los emigrados y ofrece facilidades impositivas a los inversionistas salvadoreños que viven fuera del país.

Poco se sabe sobre los diversos costos que deben enfrentar los emigrantes para ahorrar lo que remiten a sus países de origen; amén de los inherentes al traslado y a las alteraciones de las estructuras familiares, hay otros relativos a las condiciones laborales, la adaptación a culturas diferentes (comenzando con el aprendizaje de un idioma) y, en general, a la situación de su vida cotidiana. Existen también los costos de transferencia –efecto combinado de las comisiones que cobran las empresas especializadas y de los tipos de cambio desfavorables–, que serán tanto mayores cuanto menor sea el monto de las remesas (Cepal, 2000b). La gradual generalización de los despachos electrónicos (en remplazo de la vía postal y el courier informal) y la creciente competencia en la provisión de este servicio está propiciando la reducción de dichos costos (Orozco, 2000)¹¹. Otro aspecto que requiere mayor análisis es el efecto de dependencia que acarrear las remesas para las familias y comunidades receptoras; la magnitud y regularidad de los flujos están expuestas a fluctuaciones –algunas ligadas al entorno económico y social en los países de origen y destino, otras vinculadas al comportamiento y la situación de los individuos después de transcurrido algún tiempo desde su emigración– que pueden ejercer serias repercusiones para los receptores. En cuanto a la promoción del uso productivo de las remesas, hay todavía un amplio campo por explorar, que incluye desde la generación de estímulos –con medidas tendientes a brindar apoyo técnico y crediticio, reducir riesgos o liberar tributos– hasta la conformación de asociaciones entre emigrantes, receptores, comunidades, organismos públicos (nacionales y locales) y agentes privados; estas acciones deben considerarse complementarias a los esfuerzos de desarrollo de los países y respetar las decisiones de las personas involucradas.

2. Desprotección y vulnerabilidad de los migrantes

Además de la gravedad que implica el tráfico de personas, delito que los países y la comunidad internacional deben sancionar con la mayor severidad, la migración en-

11. Los datos correspondientes a México indican que entre 1994 y 2000 las transferencias electrónicas aumentaron del 43% al 70% de la totalidad de las transferencias. Gracias a la mayor competencia se han podido reducir los costos de transacción. Por ejemplo, Western Union, una de las agencias más conocidas del ramo, redujo el costo de enviar hasta 200 dólares a los países de América Latina y el Caribe de 22 dólares en 1999 a 15 dólares en 2001. El efecto de la competencia también se manifiesta en la reducción de los márgenes de utilidades de las empresas que prestan servicios de transferencias electrónicas. Los datos correspondientes a México muestran una baja de 11,1% en 1999 a 4,1% en el 2000.

Recuadro 7.3

PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN APOYO A LAS REMESAS COLECTIVAS EN MÉXICO

En Estados Unidos existen muchas asociaciones de latinoamericanos y caribeños; en 1998, por ejemplo, los mexicanos registraban 170 clubes en Los Ángeles y 120 en Chicago. Tales entidades suelen enviar remesas colectivas a sus localidades de origen, principalmente para obras de infraestructura social. Un ejemplo de programa gubernamental complementario de estos aportes es el *Tres por Uno*, que el estado de Zacatecas comenzó a ejecutar en 1986 y reformuló en 1996. El programa contempla que por cada dólar recibido de los clubes zacatecanos en el exterior para mejoras comunitarias, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan uno cada uno. Después de un año de haberse reformado el programa, en 1997 se ejecutaron cerca de 100 proyectos en 27 municipios, por un monto de alrededor de 5 millones de dólares. El programa promueve obras de infraestructura y de desarrollo en zonas rurales e involucra a la comunidad en la toma de decisiones y en la aportación de recursos municipales, lo que crea una sinergia positiva de inversiones que contribuye a fomentar el arraigo. Su éxito radica en la notable organización de los clubes de emigrantes en Estados Unidos.

Otros programas exitosos son: *Mi Comunidad*, vinculado con empresas maquiladoras en el estado de Guanajuato, y la tarjeta de débito *Afinidad Jalisco Banamex*, destinada a reducir las comisiones de las compañías de transferencias electrónicas. Todos estos decididos apoyos a los emigrantes, sus familias y comunidades se enmarcan en el Programa de Atención a Comunidades Mexicanas en el Extranjero, creado en 1990 por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se apoya en la eficacia de sus consulados. Dentro de este ámbito se desarrollan programas de salud para las familias que los emigrantes dejaron en México y algunos proyectos productivos para microempresas, en coordinación con el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad.

Fuente: Cepal, 2000f.

traña formas de desprotección y vulnerabilidad. Así ocurre con los movimientos por razones involuntarias, de naturaleza política o ambiental, que involucran coerción y están expuestos tanto a la esquivia institucionalidad del refugio como a las complejidades del reasentamiento y la reinserción¹². Como obedecen a circunstancias coyunturales e imprevistas, es difícil conjeturar sobre la evolución futura de estos movimientos, pero es probable que su incidencia se reduzca en la medida en que los países profundicen sus procesos de democratización y estén mejor preparados para enfrentar las consecuencias de los desastres naturales. La indocumentación, resultante de la extensión de la permanencia más allá del tiempo autorizado, y la consiguiente deportación, son dos hechos comunes de la migración contemporánea (véase el recuadro 7.4). Ambos implican la vulneración de los derechos humanos –como la detención arbitraria, la extorsión y el abuso de autoridad–, que suele traer aparejada

12. Según el *World Refugee Survey* del 2000, hay en el mundo unos 14 millones de refugiados y un número aún mayor de desplazados internos (OIM/Naciones Unidas, 2000; Crisp, 2000).

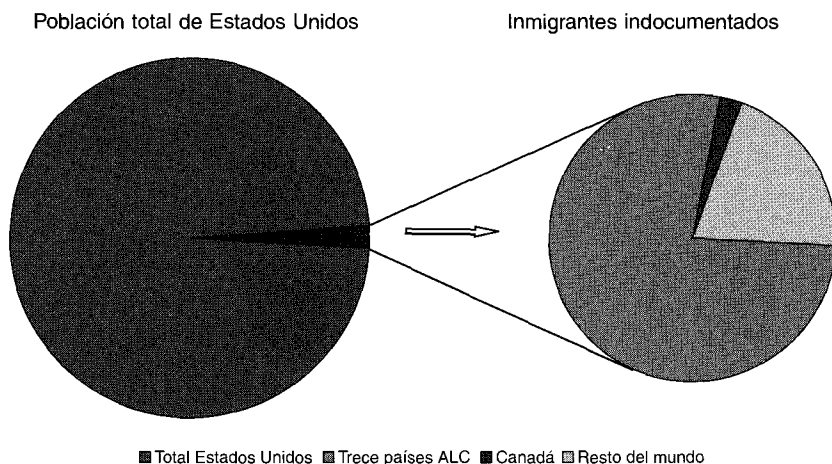
el trato discriminatorio de los migrantes en función de su origen, calificaciones o pertenencia étnica. Si bien debido a la flexibilización laboral las formas irregulares de contratación de trabajadores están muy difundidas, los extranjeros las experimentan con mayor frecuencia por su desprotección legal, especialmente notoria entre los indocumentados.

Recuadro 7.4

ESTADOS UNIDOS: ESTIMACIONES DE PERSONAS INDOCUMENTADAS

Mediante una combinación de procedimientos demográficos y estadísticos, se estima que en 1996 había unos cinco millones de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos; ello equivalía a casi un quinto de la población extranjera presente en el país. Los mexicanos constituían el 54% del *stock*, seguidos de salvadoreños y guatemaltecos (con proporciones inferiores al 10% en cada caso). La condición indocumentada de la mayoría de estos inmigrantes procedía de su ingreso subrepticio (*entry without inspection*); para los nativos de otras regiones, la indocumentación surgía habitualmente de la permanencia más allá del período autorizado (*non-immigrant overstays*).

LA MAGNITUD DE LOS INMIGRANTES INDOCUMENTADOS



Fuente: INS, 2000.

Las medidas de control riguroso de las entradas y de supervisión estricta de la permanencia adoptadas por muchos países para reducir la migración indocumentada han resultado poco efectivas. Como no se aquilatan bien los factores que impulsan la migración, se actúa sólo en el plano superficial de un fenómeno de raíces muy pro-

fundas. La experiencia indica que la indocumentación es un hecho elusivo, que aumenta cuando se endurecen los controles migratorios; asimismo, ante la mayor rigidez de estos controles, los migrantes —en ocasiones acicateados por la demanda laboral de empresarios inescrupulosos— desarrollan estrategias para permanecer, a cualquier costo, más allá del tiempo oficialmente permitido. Las prácticas controladoras, inspiradas en normas restrictivas, desconocen las contribuciones potenciales de la migración a la prosperidad económica de las sociedades de destino, abren espacio para la generación de imágenes públicas extremadamente negativas respecto de la migración, alimentan reacciones xenófobas y racistas (Fnuap, 1998) y también guardan relación con el surgimiento y la expansión de las redes de organizaciones delictivas que manipulan la industria de la migración y lucran con el tráfico de personas¹³.

3. Ciudadanía y derechos humanos

La protección de los derechos humanos fundamentales de los migrantes en los países de destino es un asunto de gran preocupación en la actualidad. La constatación de los abusos, hostilidades y tratos discriminatorios de que son objeto muchas personas en virtud de su condición de extranjeras (no ciudadanas) origina intensos debates de la sociedad civil, cuyos contenidos alcanzan, lentamente, a las esferas gubernamentales. El efectivo reconocimiento de los instrumentos sobre migración que forman parte del derecho internacional es esencial para orientar este debate; sin embargo, la renuencia de muchos gobiernos a ratificar dichos instrumentos impide que sus principios estén consagrados en la legislación y las políticas nacionales.

Se dispone de un amplio conjunto de instrumentos internacionales sobre los migrantes. Con el liderazgo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han formulado numerosas normas laborales internacionales, varias de las cuales, traducidas en convenios y acuerdos sobre los derechos de los trabajadores migrantes, han merecido la aprobación de la comunidad internacional; no obstante, dado el notorio distanciamiento que se advierte entre la letra de los tratados y su aplicación concreta, el gran reto actual es asegurar la obediencia que los Estados deben a los acuerdos que han suscrito (Perruchoud, 2000). Aunque probablemente sea preciso rediseñar algunos instrumentos para adecuarse a las situaciones imperantes, hay otros cuya vigencia es indiscutible. Entre estos últimos se destaca la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en que se reconoce que muchos trabajadores migrantes y sus fami-

13. Aunque estas redes concentran sus operaciones en la migración hacia países desarrollados, su existencia es una preocupación compartida en la región; así, en la Declaración de la ciudad de Quebec, Canadá, aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001, se propone fortalecer mecanismos de cooperación hemisféricos para adoptar medidas eficaces contra el tráfico de los seres humanos (www.summit-americas.org).

lias se encuentran desprotegidos en las legislaciones nacionales, se establecen definiciones internacionales de los trabajadores migrantes y se fijan normas de tratamiento de los derechos humanos específicos de toda persona migrante, cualquiera sea su origen y condición. Dado que se propone poner fin a la explotación y a todas las situaciones irregulares de la migración, su aplicación constituirá un avance decisivo para posicionar el tema de los derechos humanos de los migrantes en toda iniciativa destinada al tratamiento de la migración internacional contemporánea (*véase* el recuadro 7.5). La Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y recién entró en vigor el 1° de julio del 2003, después de que fuese ratificada por el vigésimo país signatario (Guatemala) el 14 de marzo del 2003. Entre los 20 países que han ratificado la Convención destacan, además de Guatemala, otros seis países de América Latina y el Caribe: Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Uruguay. Otros dos países (Chile y Paraguay) otorgaron su firma, pero aún no han ratificado la Convención y, hasta el momento, ningún país desarrollado ha dado inicio al proceso de ratificación (www.december18.net/Unconvention.htm). Las numerosas disposiciones de la Convención, que exigen un cuidadoso examen antes de ratificarla, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su puesta en práctica podría fomentar la llegada de más personas en situación irregular, han conspirado para demorar casi un decenio su entrada en vigencia.

El apego a las normas –y el arduo camino para garantizar su aplicación rigurosa– es una condición necesaria, aunque no suficiente, para progresar en el cumplimiento de la agenda de derechos de los migrantes. La transnacionalización y las nuevas formas de ciudadanía que impone la migración internacional plantean retos inéditos a la globalización contemporánea; entre otros aspectos, implican reconocer el papel de las comunidades transnacionales de migrantes y alentar una intervención consciente de la sociedad civil. En el caso de las comunidades, deberá evitarse que su accionar se convierta en una política de hecho para la defensa de los derechos fundamentales, puesto que ello puede desestimular el cumplimiento de obligaciones que corresponden a los gobiernos; en lo que respecta a la sociedad civil de los países de destino, es necesario redoblar esfuerzos para educar en el campo de la no discriminación, una tarea de largo aliento.

IV. PROPUESTAS PARA UNA AGENDA REGIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Los antecedentes expuestos permiten identificar al menos tres grandes temas para una agenda regional sobre migración internacional: gobernabilidad de la migración, vinculación con los emigrados y medidas para prevenir algunos riesgos asociados a la migración.

Recuadro 7.5**LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES**

En la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 1990 y que entró en vigencia en julio de 2003, se reafirman las garantías fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familiares, sin distinción alguna, y se brinda a los Estados un sistema uniforme de legislación nacional; para efectos de su aplicación, se reconoce como trabajadores migratorios tanto a los documentados como a los no documentados. Los derechos previstos en la Convención incluyen:

- Derecho a salir de cualquier Estado, incluido su Estado de origen, y derecho a regresar a su Estado de origen y permanecer en él (artículo 8);
- Derecho a la vida (artículo 9);
- Prohibición de ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 10);
- Prohibición de ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados u obligatorios (artículo 11);
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 12);
- Prohibición de ser sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones (artículo 14);
- Prohibición de ser privado arbitrariamente de sus bienes (artículo 15);
- Derecho a la libertad y seguridad personales y prohibición de ser sometido a detención o prisión arbitrarias; en caso de detención, derecho a ser informado, en un idioma comprensible, sobre los motivos de su detención (artículo 16);
- Prohibición de ser objeto de expulsión colectiva (artículo 22).

Se hace especial hincapié en el principio de la igualdad de trato entre todos los trabajadores migratorios y los nacionales ante los tribunales (artículo 18) y con respecto a la remuneración y otras condiciones de trabajo (artículo 25). Esta igualdad se extiende a la atención médica urgente (artículo 28) y al acceso a la educación (artículo 30). Al término de su permanencia en el Estado de empleo, los trabajadores migratorios tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros, así como sus efectos personales y otras pertenencias (artículo 32). En la Convención se enumeran otros derechos de los trabajadores migratorios, documentados o no, y de sus familiares: derecho a la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo (artículo 39), derecho a establecer asociaciones y sindicatos (artículo 40) e igualdad de trato con los nacionales en el acceso a la vivienda y servicios de formación profesional y sociales. La Convención busca también impedir la entrada y el empleo ilegales de los trabajadores migratorios; las medidas sugeridas comprenden la imposición de sanciones a las personas que organicen movimientos irregulares y a los empleadores de trabajadores no documentados (artículo 68). Los Estados deberán mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración mediante la formulación de políticas migratorias, el intercambio de información y el suministro de información a los trabajadores migratorios, facilitando la provisión de servicios consulares (artículo 65).

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (<http://www.unhcr.ch>); R. Perruchoud, 2000.

1. Gobernabilidad de la migración internacional

Las diferentes expresiones de la movilidad contemporánea representan oportunidades para el desarrollo y también riesgos objetivos de muy diversa índole –como el tráfico de personas, la xenofobia, la indocumentación y la desprotección de los migrantes–, cuyo abordaje requiere un enfoque integral. La mayoría de los países son simultáneamente destino y origen, y otro número importante sirve de escala de tránsito, por lo que las acciones sobre migración, si se aspira a que sean realistas y eficientes, no pueden circunscribirse a medidas unilaterales. Todo esto explica la necesidad de enfrentar la gobernabilidad de la migración internacional mediante el diálogo y la cooperación, con una visión multilateral que reconozca la complejidad del fenómeno y respete los espacios de autonomía nacional para el diseño y puesta en marcha de las políticas. Se trata de un tema al que se debe asignar la mayor prioridad, puesto que persigue potenciar los beneficios de la migración y disminuir los riesgos para los migrantes y para los países. Aunque es imprescindible buscar mecanismos de concertación entre los Estados, también debe contemplarse la activa participación de la sociedad civil, varias de cuyas organizaciones desempeñan un papel fundamental en la defensa de los migrantes. La gobernabilidad de la migración contemporánea es una exigencia para todos los países y sus fundamentos trascienden la dimensión cuantitativa, puesto que supone reconocer que los movimientos migratorios son parte constitutiva de los procesos sociales, económicos e individuales y aceptar que se debe avanzar hacia modalidades objetivas y modernas de gestión (Mármora, 1997).

La mayoría de los países de la región participa activamente en foros intergubernamentales sobre migración, muestra de su voluntad política de concertar una estrategia en esta materia. Tales foros –principalmente la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones– constituyen el germen de una estrategia de gobernabilidad compartida, por lo que su consolidación puede contribuir a establecer mecanismos vinculantes para las partes. Para avanzar en esta dirección es necesario aplicar diversas medidas, entre las cuales destacan:

- impulsar la decidida incorporación de la migración y su gobernabilidad en la agenda de la comunidad internacional con el propósito de llegar a acuerdos crecientes sobre la materia;
- suscribir y ratificar los instrumentos internacionales sobre protección de los migrantes, velando, al mismo tiempo, por el cumplimiento de sus preceptos;
- consolidar y ampliar las áreas de competencia en materia de migración en los diversos acuerdos multilaterales de tipo regional y subregional;
- establecer acuerdos bilaterales explícitos tanto entre países de América Latina y el Caribe como entre ellos y otros de fuera de la región (y que son receptores de la emigración regional).

En materia de políticas sobre migración, la globalización hará cada vez más necesario el tránsito desde el “control migratorio” a la “gestión migratoria” en un sentido amplio, lo que no significa que los Estados abandonen su atribución de regular la entrada de extranjeros y cautelar sus condiciones de radicación, sino que acepten formular políticas razonadas de admisión (Celade, 1995; Meissner, 1992), que contemplen la permanencia, el retorno, la reunificación familiar, la revinculación, el tránsito fronterizo y el traslado de personas a terceros países. El establecimiento de un acuerdo global sobre políticas migratorias podría constituir un marco de concordancia sobre la movilidad internacional de personas, que establezca principios generales y pautas sobre diversos aspectos que requieren un consenso internacional (Celade, 1995). Un acuerdo global de esta índole exige rondas sucesivas de negociación e implica pasar del unilateralismo al consenso internacional. “Pero si esta discusión tiene como objetivo fundamental cuántos controles y restricciones se van a agregar, es como si las rondas de comercio internacional se hubiesen generado para aumentar las barreras, en lugar de disminuirlas en función de un mundo más abierto e integrado para la circulación de bienes” (Mármora, 1997, p. 12). En tanto se profundicen las nacientes iniciativas de diálogo y cooperación sobre migración, irán perdiendo sustento y legitimidad las actuales restricciones a la movilidad en general.

En virtud de su carácter incluyente, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es un imperativo para los gobiernos de la región. Asimismo, y con la fuerza que emana del compromiso establecido, estos gobiernos podrán solicitar que el instrumento sea ratificado también por los países receptores de la migración regional. De este modo, la Convención, más allá de estar técnicamente vigente, tendrá mayor legitimidad. El paso siguiente será cautelar su debido cumplimiento en cada país.

Las iniciativas de consenso multilateral comprenden los bloques de integración, los foros intergubernamentales sobre migración y otros mecanismos de naturaleza subregional. Los bloques de integración –el Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de la Integración Centroamericana, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe– ya han dado importantes pasos para extender su campo de operación más allá de los acuerdos específicos en materias comerciales y comienzan a adentrarse en los asuntos propios de una agenda social, que debe incluir un explícito reconocimiento de la migración. En este sentido, los acuerdos de integración subregional ofrecen oportunidades que deberán aprovecharse, puesto que constituyen espacios apropiados para el tratamiento de la migración como “componente vital” de un proyecto de asociación entre miembros cuyas asimetrías son menores que las que ellos guardan con los países desarrollados. Los foros intergubernamentales sobre migración son la Conferencia Regional sobre Migración –constituida en 1996 por los países de América del Norte y América Central– y la Conferencia Suramericana

sobre Migraciones –de más reciente formación e integrada por 11 países de América del Sur¹⁴. En estos foros debe preservarse el intercambio de experiencias, con el fin de lograr una comprensión integral del fenómeno migratorio y afianzar sus beneficios. Asimismo, se debe continuar impulsando acciones para enfrentar problemas comunes y avanzar decididamente en la articulación de consensos, formas de cooperación –por ejemplo, en los ámbitos de la gestión y la legislación– y compromisos vinculantes, evaluando su cumplimiento de conformidad con las necesidades de cada país. Los gobiernos de la región deben respaldar plenamente estas iniciativas, que tendrán que emularse entre los países del Caribe. Existen otros mecanismos de alcance subregional (como el Plan Puebla Panamá y el Grupo de Río) que ponen de relieve la preocupación por los asuntos migratorios; en este caso es conveniente establecer nexos con los foros especializados (la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones) que pueden proporcionar antecedentes fundamentales para el debate e iniciativas que complementen sus esferas de operación.

Otro ámbito de iniciativas multilaterales es la Cumbre de las Américas. En la Declaración de la ciudad de Quebec, aprobada en Canadá, en abril de 2001, y suscrita por los Jefes de 34 Estados americanos, los países reconocen las contribuciones económicas y culturales que aportan los migrantes a las sociedades de destino y a sus comunidades de origen y se comprometen a asegurar un tratamiento digno y humano, con protección legal adecuada, defensa de los derechos humanos y condiciones de trabajo seguras y saludables para los migrantes, fortaleciendo mecanismos de cooperación hemisféricos para atender las legítimas necesidades de los migrantes y adoptar medidas eficaces en contra del tráfico de seres humanos. El Plan de Acción incluye los compromisos explícitos sobre migración, derechos humanos y equidad que los países asumieron como su responsabilidad para los próximos años. Dicho Plan propicia el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados para abordar, con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo, las manifestaciones, orígenes y efectos de la migración en la región; también contempla la cooperación estrecha entre países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes (www.summit-americas.org)¹⁵.

-
14. La Conferencia Regional sobre Migración, que reúne a países de fuerte emigración e inmigración y de tránsito, dispone de un instrumento operativo (Plan de Acción) que incluye acciones conjuntas en temas de migración y desarrollo, derechos humanos de los migrantes y gestión migratoria; uno de los rasgos más auspiciosos de este foro es su apertura al diálogo con organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa suramericana se encuentra en pleno proceso de institucionalización y ha comenzado a definir un programa de trabajo a corto y mediano plazo.
 15. Entre otras acciones identificadas en el Plan de Acción se destacan: establecer un programa interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias; cooperación e intercambio de información entre los Estados, en relación con las redes de tráfico ilícito, incluido el desarrollo de campañas preventivas relacionadas con los peligros y riesgos que enfrentan los migrantes;

La agenda multilateral de la región debe incluir esfuerzos para abordar, de manera sistemática, los asuntos migratorios en otros procesos, como los relativos a los programas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina; es necesario recordar que estos programas incluyen seis áreas en las que cabe reconocer vínculos estrechos con la migración: desarrollo, medio ambiente, democracia, integración regional, educación y ayuda humanitaria. De igual modo, el foro de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno es propicio para este tipo de consideraciones, ya que en su décima primera reunión (celebrada en Lima, en 2001), amén de reconocer el aporte de los migrantes tanto para los países de origen como para los de destino, declaró que es necesario fortalecer el diálogo bilateral y multilateral para tratar integralmente la migración y tomar medidas que garanticen un trato igualitario a los migrantes, respetando plenamente sus derechos humanos y eliminando todas las formas de discriminación que atenten contra su dignidad e integridad (www.oei.es).

También dentro del ámbito de las iniciativas multilaterales, los países de la región deben promover decididamente la evaluación de las condiciones y limitaciones que, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, afectan al movimiento temporal de personas con calificaciones. Se trata de lograr una efectiva y genuina liberalización de los mercados de trabajo, anulando los factores que la restringen; así, la imposición de estándares de calificaciones que favorecen la movilidad de personas entre los países desarrollados y coartan la de los nacionales de los países en desarrollo es una limitación incompatible con la apertura de mercados. En tal sentido, la Organización Mundial del Comercio puede ser un foro apropiado para promover la mayor flexibilización de la movilidad de personal calificado a escala global, aprovechando las ventajas comparativas que en varios rubros específicos (como la construcción o el turismo) tienen los países de América Latina y el Caribe. Dentro de la región, se deben reestudiar las limitaciones que afectan a sus compromisos horizontales (como la exigencia de inscripción del extranjero en colegios profesionales y el sometimiento a determinadas disposiciones de las leyes migratorias); los acuerdos de integración constituyen una opción adecuada para avanzar en esta materia.

Los acuerdos bilaterales guardan relación con temas de mutuo interés para los países, como el tránsito fronterizo, la circulación de trabajadores, la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones profesionales; aunque la negociación de estos acuerdos suele ser menos compleja que la exigida por los de tipo multilateral, la profundidad de los aspectos que abordan es mayor. Un ejemplo reciente y promisorio es el del nuevo bilateralismo entre México y Estados Unidos que, más allá de la coyuntura, abre un espacio de discusión y concertación sobre las medidas que ambos países se proponen adoptar. Pese a que existen numerosos casos de

establecer vínculos con procesos subregionales, como la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (www.summit-americas.org).

acuerdos bilaterales en la región, muchos no están en plena operación o se han desactualizado; por eso es conveniente redoblar esfuerzos para otorgarles vigencia. En tal sentido, los países deberán propender a fortalecer sus instancias de diálogo bilateral, compartiendo principios de convergencia de políticas –como la armonización de normas y procedimientos– frente a la migración internacional.

2. Vinculación con los emigrados

El reconocimiento del potencial económico, social y cultural que los emigrantes constituyen para sus países y comunidades de origen puede contribuir al aprovechamiento de una de las externalidades de la migración; el fortalecimiento de lazos estables con los connacionales y sus comunidades en el exterior acrecentarán los beneficios directos de la emigración. Para ello se requiere identificar el tipo de vínculos más apropiado y concebir mecanismos que contribuyan a su estabilidad. Entre otras iniciativas que los países pueden considerar cabe mencionar las siguientes:

- la facilitación de los envíos de remesas (destacando las experiencias más exitosas de algunos países) y el estímulo para su utilización comunitaria y productiva (sin lesionar el derecho de las personas y familias a utilizar estos recursos para sus propios fines);
- el empleo de los vínculos con los emigrados como un medio de posibilitar el legítimo ejercicio del derecho de estas personas a participar en los procesos políticos de sus países de origen;
- el aprovechamiento de las contribuciones que puedan brindar los científicos, profesionales y técnicos emigrados a sus países de origen;
- la utilización de los contactos con las comunidades en el exterior para promocionar productos idiosincrásicos.

La reglamentación funcional de los envíos de remesas permitiría evitar las excesivas comisiones que cobran algunas empresas dedicadas a efectuar transferencias. Asimismo, se deben buscar mecanismos para que los receptores de las remesas accedan a tasas de cambio favorables y en condiciones adecuadas a sus necesidades (lo que alude a los montos monetarios de las transacciones). Es necesario, igualmente, estimular la inversión de los emigrados en proyectos de interés compartido (el ejemplo del Estado de Zacatecas en México), microempresas y otros emprendimientos sustentables, mediante el suministro de apoyo crediticio y asistencia tecnológica.

Se debe, por otra parte, intentar garantizar el ejercicio de los derechos cívicos en el país de origen de aquellos nacionales que residen en el exterior¹⁶. El carácter ex-

16. Sólo en un país de la región existe la prohibición constitucional del voto de quienes viven en el exterior; en otros es posible hacerlo volviendo al país. Argentina, Brasil, Colombia, Honduras y Perú cuentan con legislación que permite el ejercicio del voto desde el exterior.

clusivamente nacional de los derechos políticos está seriamente cuestionado por la intensa movilidad contemporánea de las personas, lo que apunta a que los sistemas democráticos deben garantizar la participación electoral de todos quienes cumplan con los requisitos pertinentes, sin que sea obligatoria su presencia en el país de origen. Para despejar los prejuicios que pudiera suscitar esta participación electoral, las iniciativas deben ser objeto de una amplia discusión e integrarse a las acciones dirigidas a profundizar los sistemas democráticos, propuesta que encuentra asidero en varios países de la región. A su vez, aunque en muchos países desarrollados se ha avanzado en el debate sobre la inclusión política parcial de los extranjeros —como parte de la concesión de derechos sociales y económicos—, sigue predominando la figura clásica de una ciudadanía que sólo otorga derechos políticos a los miembros de una nación (Calderón, 2000). Este debate no puede ser ajeno a las corrientes de transnacionalización de los derechos de las personas y de los valores fundamentales, entre los que destaca la democracia.

La vinculación con los emigrados también entraña un alto potencial para el desarrollo científico y tecnológico, asunto de fundamental importancia en un momento histórico en que el progreso de las sociedades está ligado al acceso y la incorporación del conocimiento y la información. Todo indica que la demanda de recursos humanos de alto grado de calificación seguirá vigente en los países desarrollados, por lo que —descartado el uso de medidas coercitivas— su retención en los países de origen no será tarea fácil, además de ser fuente de controversias. Una alternativa es desarrollar y fortalecer lazos académicos, propiciando la comunicación electrónica y las visitas temporales, fomentando y apoyando decididamente la formación de redes de investigadores y la conformación de programas de investigación compartidos; estas medidas deberán sumarse a la efectiva incorporación de los técnicos y científicos emigrados a proyectos nacionales de ciencia y tecnología. La inserción de estas iniciativas en el marco de las políticas nacionales de formación de recursos humanos ayuda a enfrentar las pérdidas de capital humano que experimentan los países de la región (que son más difíciles de encarar en el caso de los emigrantes que trabajan para compañías multinacionales) y aprovechar sus experiencias sin que sea necesario su retorno definitivo. Los países deben oponerse a la idea de que la emigración de personal calificado es un hecho irreversible y aceptar, a la vez, que el fenómeno excede las dimensiones meramente cuantitativas.

Aprovechando su potencial de organización, las comunidades en el exterior pueden servir para introducir y difundir productos idiosincrásicos, contribuyendo a constituir mercados potenciales para su comercialización. Se trata de productos —alimentos y artesanías— que han demostrado tener una gran aceptación en el entorno social de las comunidades de latinoamericanos y caribeños residentes en Estados Unidos.

3. Medidas de prevención de los riesgos asociados a la migración

La multiplicación de los riesgos que enfrentan las personas que migran a otros países en busca de oportunidades o con el propósito de reunirse con sus familiares o escapar de persecuciones es cada vez más evidente, de manera que es fundamental diseñar medidas preventivas. Como punto de partida, los acuerdos internacionales y los Estados deben reconocer un principio básico: el uso de procedimientos policiales debe reservarse sólo para combatir hechos que efectivamente configuran delitos, en especial aquellos en que incurren las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes. Aunque la condena de este delito no admite disputa, sus alcances no deben penalizar a las víctimas del tráfico y la aplicación de los instrumentos internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos) debe distinguir claramente el ilícito de los fenómenos comunes de indocumentación, ya que el migrante indocumentado no es un delincuente. Por otra parte, debe velarse por que las acciones punitivas no ejerzan efectos adversos para las redes y comunidades de migrantes. Otro tema complejo es el de la deportación, que a veces se extiende a la interceptación de migrantes en tránsito; para que su aplicación no implique arbitrariedades, se deberán propiciar acuerdos internacionales para tipificar los casos que sean acreedores de sanción¹⁷.

Es sabido que la migración indocumentada o irregular entraña serios riesgos para las personas. Si bien se trata de un área que suscita gran controversia, es preciso que los países de origen desarrollen medidas de tipo “pedagógico” orientadas a minimizar dichos riesgos y que fortalezcan a los migrantes frente a la vulnerabilidad legal y social a que se encuentran expuestos. Se han realizado algunos esfuerzos en este sentido, como las campañas de educación impulsadas por la Organización Internacional para las Migraciones, pero se requiere generalizarlos para informar a los potenciales migrantes –y a la población en general– sobre el hecho de que su ingreso y presencia en otro país implica asumir responsabilidades legales, enfrentar dificultades de acceso al trabajo y a servicios, y asumir la existencia de condiciones de vida que pueden ser ajenas a sus tradiciones. Esta información puede brindarse mediante programas compartidos por los países de origen, tránsito y destino de los migrantes.

Lo anterior se relaciona también con las facilidades para la integración de los inmigrantes. Si bien en la mayoría de países democráticos del mundo se garantizan mecanismos de inclusión –como el derecho y la obligación de los niños de asistir a la escuela o la reunificación familiar–, es necesario arbitrar medidas para asegurar la ampliación de los derechos sociales y económicos de los inmigrantes, lo que conlleva la exigencia de respetar la cultura que los acoge, ya que todo país tiene la respon-

17. La Conferencia Regional sobre Migración ha conseguido importantes progresos en materia de procedimientos sobre el tráfico de migrantes y deportación, los que pueden servir de ejemplo para otros países de la región.

sabilidad de cautelar sus intereses de cohesión social. La creación de mecanismos que posibiliten la concesión plena de derechos políticos para los extranjeros y el eventual reconocimiento de formas de doble ciudadanía son asuntos que también merecen analizarse, tanto en las sociedades de destino como en las de origen.

Desde un ángulo diferente, corresponde considerar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la discriminación y la xenofobia. Un primer paso en esta dirección es que los Estados ratifiquen los instrumentos internacionales y asuman la concesión de derechos plenos a los inmigrantes. En la Declaración de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (celebrada en Durban, en 2001), los gobiernos advierten que la xenofobia constituye una de las fuentes principales del racismo contemporáneo y que las violaciones a los derechos humanos de los migrantes son parte de la discriminación y las prácticas racistas; reafirman también que cada país es soberano para formular y aplicar políticas de migración, pero teniendo en cuenta su consistencia con normas y estándares de instrumentos internacionales de derechos humanos (www.unhcr.ch). Entre las acciones concretas que se asocian a este objetivo se encuentra la formulación de modalidades de educación para la no discriminación, que comprenden tanto la inserción de módulos especiales en la enseñanza escolar como programas de sensibilización dirigidos a las asociaciones de empresarios, los gremios de profesionales, los sindicatos, los servicios de administración de la migración y los formadores de opinión pública. Es importante que en la región se dediquen esfuerzos a la revisión de contenidos en algunos programas de educación de modo que contribuyan a forjar la convivencia y el respeto por las personas de otros orígenes.

Capítulo 8

LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS ECONOMÍAS DEL CARIBE

El proceso de globalización plantea importantes desafíos a las pequeñas economías en desarrollo como las del Caribe. En el ámbito del comercio, la globalización se tradujo en una mayor liberalización y la adopción de políticas de apertura del mercado, sobre todo en la década de 1990. Ante el cambio de paradigma en las políticas mundiales, estos países respondieron con un conjunto de políticas destinadas a recuperar el dinamismo de sus sistemas productivos, reorientándolos a los mercados de exportación. Al aplicarse las reformas comerciales la integración regional cobró nuevo impulso.

Sin embargo, la reducción de las barreras comerciales y la creciente apertura de estas economías no se han reflejado en un aumento significativo del comercio intrarregional ni les han ayudado a conseguir una mayor participación en el mercado extrarregional, todo lo cual ha limitado sus posibilidades de desarrollo. La escasa complementación de productos transables de las economías caribeñas restringe el comercio intrarregional y la composición de las exportaciones no ha cambiado de manera significativa. De hecho, los países del Caribe dependen del trato preferencial a ciertos mercados otorgado por los países desarrollados. Además, las diferencias de ingreso por habitante y nivel de desarrollo entre las economías de la subregión dificultan la adopción de acuerdos de integración más profundos.

El presente capítulo se divide en tres secciones. En la primera se examinan las diversas maneras en que el tamaño de una economía incide en su desarrollo; en la segunda se presenta un análisis del desempeño de las economías del Caribe en los años noventa y en la última se sugieren algunas formas de enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que la globalización supone para las mismas.

I. INCIDENCIA DEL TAMAÑO DE LAS ECONOMÍAS

Sin duda, la globalización plantea nuevas interrogantes acerca de la relación entre tamaño y desarrollo. Por una parte, con la globalización, todas las economías nacionales se han empequeñecido en comparación con el mercado mundial relevante para cada una de ellas. La reducción, gracias a la tecnología, de los costos de transacción

vinculados a la distancia ha reforzado este proceso. Por consiguiente, la importancia relativa de los mercados propios ha disminuido incluso para las economías de mayor tamaño, y todas dependen cada vez más de las condiciones externas. Lo mismo sucede con las variables macroeconómicas, ya que la movilidad de los capitales redujo la autonomía real de las autoridades macroeconómicas, incluso en las economías más grandes.

Aun así, en la etapa actual del proceso de globalización, el tamaño no ha perdido del todo su importancia. Cabe señalar que las economías pequeñas tienen ventajas y desventajas. Las principales desventajas están ligadas a las dificultades para aprovechar economías de escala, diversificar la producción y disponer de autonomía en materia de políticas macroeconómicas; las ventajas, de orden sociológico y político, obedecen a la posibilidad de lograr una mayor cohesión social que, además, favorece el clima inversor y el crecimiento económico.

1. Ventajas y desventajas

Casi todos los bienes públicos y servicios de infraestructura son esencialmente indivisibles, por lo que el costo de provisión en las economías pequeñas suele ser más elevado. Asimismo, las limitaciones de las economías de escala pueden obligar al Estado a brindar, a menudo en forma subsidiada, una extensa gama de bienes y servicios, que actualmente están en manos del sector privado en las economías de mayor tamaño.

El sector privado enfrenta los mismos obstáculos, ya que los mercados nacionales reducidos no permiten lograr economías de escala. La nueva teoría comercial demuestra que los flujos comerciales de productos procesados –los que más posibilidades tienen de fomentar la industrialización y el crecimiento– se rigen por las economías de escala y especialización más que por las ventajas comparativas derivadas de la dotación de factores de los países.

Mientras que en los sectores transables se podrían aprovechar economías de escala y de diversificación a través de la especialización en una gama restringida de productos y diseños –aunque esto aumentaría su vulnerabilidad a las conmociones externas que afecten a los mercados de esos productos–, esto resulta imposible con los sectores no transables, cuyo mercado es nacional por definición.

En vista de que los bienes y servicios no transables, incluidos los servicios nacionales financieros y de comercialización, intervienen como insumos en la actividad de los sectores transables, la ausencia de economías de escala en la producción de los primeros afecta la competitividad de los segundos. Además, lograr economías de escala y de diversificación en los sectores transables no es sencillo; se requiere una escala técnica mínima, incluso en fábricas muy especializadas, y se deben tener en cuenta los costos adicionales imputables a la falta de actividades transables comple-

mentarias, entre otros, los costos de importar insumos y los que se derivan de la carencia de canales de comercialización y promoción colectivos y de las escasas posibilidades de aprender de la experiencia de otras empresas.

La incidencia de las actividades y empresas complementarias plantea otro tema: como las economías de escala son externas a las empresas, la concentración de la producción en unos pocos lugares tiende a imponerse y crea una jerarquía espacial respecto de la cual el tamaño pequeño es sin duda una desventaja. Este concepto fue expuesto hace tiempo en la economía regional y recientemente se ha destacado en las publicaciones sobre geografía económica.

El tamaño reducido de una economía determina ciertas estructuras de producción y del mercado. Como la mayor parte de las empresas son pequeñas, las alternativas viables de producción están restringidas. A su vez, estas empresas son débiles en el plano financiero y los bancos tienden a considerarlas prestatarios de alto riesgo, por lo que son más vulnerables a las turbulencias que las empresas de mayor tamaño, incluidas las de su competencia en los mercados internacionales. Por otra parte, los costos unitarios elevados y los mercados pequeños tienden a crear situaciones monopólicas en la oferta.

El tamaño del mercado laboral también influye y tiene consecuencias desfavorables para empleadores y trabajadores. Como el acervo de capital humano está naturalmente restringido, las empresas deben competir entre sí por la escasa mano de obra calificada y pueden tener dificultades para satisfacer plenamente sus necesidades en el mercado laboral. Por su parte, los trabajadores especializados tienen muy pocas opciones de empleo, situación que se torna particularmente difícil ante la restructuración de una rama de actividad. Por tanto, el costo social vinculado al ajuste estructural no es transitorio en una economía pequeña, porque las alternativas de empleo son escasas, si es que existen.

El tamaño reducido del mercado tiene también algunas ventajas, sobre todo en lo que respecta a las deseconomías de escala ligadas a los costos de transacción. Una población poco numerosa facilita la difusión de información sobre los agentes económicos (proveedores o clientes) y reduce el riesgo vinculado con las asimetrías en materia de información y el riesgo moral. La reputación y la presión de los pares para comportarse con arreglo a normas éticas establecidas sustituyen parcialmente la regulación y la aplicación de la ley. Manteniéndose constantes todas las demás condiciones, la pequeñez favorece la cohesión social y facilita las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; en un pequeño Estado democrático las políticas públicas son descentralizadas casi por definición y existe una relativa cercanía entre los encargados de aplicarlas y quienes las formulan. Sin embargo, estas ventajas sólo se materializan cuando está garantizada la gobernabilidad.

2. Patrones de especialización y crecimiento económico

En todo el mundo, las economías pequeñas tienden a crecer a un ritmo más lento y a registrar menores ingresos por habitante que sus pares más grandes. Sin embargo, no se trata de una norma absoluta: los pequeños países desarrollados exhiben tasas de crecimiento e ingreso por habitante similares al de las economías industriales más grandes, y ciertas economías en desarrollo muy pequeñas presentan un crecimiento más acelerado y mayores ingresos por habitante que otras economías en desarrollo, pequeñas y medianas.

De lo anterior se desprende que los Estados en desarrollo muy pequeños, son capaces de competir a nivel internacional, mediante una especialización muy marcada, que se funda en sus ventajas comparativas. En el caso de los países desarrollados, el tamaño del mercado nacional ha dejado de ser un obstáculo para construir una economía moderna y competir de manera eficaz en el comercio internacional, como indica el ejemplo de los Estados pequeños de Europa.

Por el contrario, las economías de los Estados en desarrollo pequeños no son lo suficientemente reducidas como para descansar en la exportación de unos pocos productos básicos o servicios, pero su tamaño es insuficiente para permitir economías de escala o una diversificación hacia productos dinámicos. En consecuencia, se trata de países muy vulnerables a los problemas inherentes a la globalización, que corren el riesgo de caer en “trampas de crecimiento”.

Las tendencias descritas se han observado en los últimos 20 años en América Latina y el Caribe. El PIB por habitante de las economías muy pequeñas (menos de un millón de habitantes) aumentó en mayor medida que el de las de mediano o gran tamaño (de más de diez millones de habitantes), mientras que, en el medio, las economías pequeñas (entre uno y diez millones de habitantes) registraron el peor desempeño.

Los patrones de especialización tienen una importancia fundamental respecto del desempeño económico. Ejemplo de esto es la manera en que varias economías pequeñas de Centroamérica y la República Dominicana han desarrollado una industria manufacturera de ensamble con uso intensivo de mano de obra, lo que se vio facilitado por disposiciones específicas previstas en el código arancelario de Estados Unidos. Sin embargo, en el resto, factores económicos como el alto costo de la mano de obra en muchos países de la Comunidad del Caribe (Caricom) y consideraciones de otro orden, como en el caso de Haití, han impedido una especialización similar.

Esto se refleja en el contraste entre el relativo dinamismo de las manufacturas en varios países de Centroamérica y el retroceso de esta actividad en los miembros de la Caricom, en los que el desempeño ya era modesto. En algunos de los países más grandes (Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago) el sector manufacturero, desarrollado durante la industrialización mediante la sustitución de importaciones, se vio afectado por la competencia de las importaciones.

Por su parte, la agricultura en los países de la Caricom también se contrajo, debido a su baja competitividad y a la limitación, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de las preferencias otorgadas por los países de Europa en el Convenio de Lomé (y del Acuerdo de Cotonou, que lo sustituye), como sucedió con el banano. En la década de 1990 exhibieron contracciones relativas netas la agricultura, salvo en Guyana, y la minería. Por tanto, excepto contados casos (la dinámica industria azucarera de Guyana y la creciente producción de gas en Trinidad y Tobago, entre otros), el crecimiento de los países de la Caricom depende de los servicios, cuya participación en el PIB aumentó.

El desarrollo de los servicios ha reforzado un doble patrón de especialización en el Caribe, conforme al cual las economías son productoras de bienes o bien se basan en los servicios. La reacción de unas y otras ante la globalización ha sido diferente. En términos generales, las economías basadas en los servicios (entre las que se cuentan Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Santa Lucía, y Saint Kitts y Nevis) han respondido mejor a este fenómeno y en promedio su comercio y crecimiento han superado a los de las economías productoras de bienes, con la excepción de Trinidad y Tobago (McIntyre, 2000).

Las diferencias de desempeño obedecen el ciclo de desarrollo de los productos a nivel internacional y, sobre todo, a la elasticidad de la demanda del turismo, el principal sector de servicios en la subregión. Sin embargo, la competencia externa ha minado la ventaja comparativa de algunas economías basadas en el turismo, en especial las de los países más pequeños. El desarrollo de ramas de actividad vinculadas a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) también supuso una oportunidad para ciertos países, en particular Barbados y Jamaica. Este desarrollo se ha visto favorecido por el hecho de que el inglés es el idioma vernáculo de estos países, pero también se ha visto perjudicado por la crisis reciente del sector de las TIC y del monopolio que hasta hace poco caracterizaba a los servicios de telecomunicaciones. Los servicios bancarios extraterritoriales han atravesado por dificultades estos últimos años, debido a deficiencias de su regulación y supervisión y a los problemas conexos, que están siendo objeto de un minucioso examen internacional, sobre todo por parte del Grupo de Acción Financiera del Caribe.

La cercanía a Estados Unidos ha facilitado la emigración en la mayoría de los Estados pequeños de la región. Por consiguiente, las remesas de los trabajadores residentes en el exterior se han convertido en una fuente de ingresos considerable en muchos países del Caribe y Centroamérica. A fines de la década de 1990, los flujos por este concepto ascendían al 17% del PIB en Haití y a más del 10% del PIB en El Salvador, Jamaica y República Dominicana, mientras que en Granada y Saint Kitts y Nevis las cifras también fueron significativas. La incidencia económica y social de la migración y las remesas en un contexto de globalización es un tema de gran importancia, que se desarrolla más adelante en este capítulo.

3. Vulnerabilidad estructural de las economías pequeñas

Sea cual fuere su nivel de desarrollo, los países pequeños son más vulnerables a las turbulencias externas que los grandes (Ocampo, 2003). Así, la vulnerabilidad es otra faceta relevante –además del crecimiento y el ingreso por habitante– del análisis de la relación entre el tamaño de un país y el bienestar económico, en el contexto de una economía abierta y globalizada. Esta vulnerabilidad es atribuible a factores interrelacionados, de orden geográfico (tamaño y ubicación del país), demográfico y económico.

La combinación de los factores geográficos y demográficos contribuye a incrementar la densidad de población y, por ende, la presión sobre los limitados recursos internos, en particular el agua y la tierra cultivable, lo que pone en peligro los ecosistemas frágiles. Su ubicación en zonas tropicales, donde son más frecuentes los desastres naturales (huracanes, terremotos o erupciones volcánicas), agudiza el problema. En muchos de los pequeños Estados de la región, los desastres naturales son recurrentes y afectan a una gran proporción de la población y las actividades económicas. En algunos casos, sobre todo en los pequeños Estados insulares en desarrollo, los daños económicos han superado al valor del PIB anual de sus economías. La capacidad de las autoridades para solventar los costos de la reconstrucción con fondos nacionales es limitada.

Las características económicas de los países pequeños generan otros riesgos. Según su grado de apertura, pueden ser muy vulnerables a las turbulencias externas. Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe son mucho más abiertas que las más grandes: en los años noventa la suma del porcentaje de importaciones y exportaciones de bienes y servicios respecto del PIB ascendía a alrededor del 85% en el caso de las primeras, en comparación con apenas un 30% en el de las últimas. Además, las exportaciones de los países pequeños tienden a concentrarse en una gama muy reducida de productos y mercados. En consecuencia, están muy expuestas a las turbulencias externas en materia de precios y cantidades y registran una mayor volatilidad de los términos de intercambio que los países más grandes.

La dependencia de preferencias comerciales también constituyó un factor de riesgo en la década pasada. La ya citada limitación de estas preferencias –en el caso del banano, entre otros productos– y el otorgamiento de mayores ventajas a los competidores se tradujeron en problemas notorios. Según el Instituto caribeño de los textiles y las prendas de vestir, desde la entrada en vigor del TLC, unas 150 empresas del ramo han cerrado sus puertas en la región y se han trasladado a México. Posteriormente, en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, se otorgó a los países de la región un trato similar al del TLC.

A menudo se argumenta que la mayor vulnerabilidad comercial se ve compensada por una inmunidad relativa ante las turbulencias financieras, que han sido la prin-

cipal causa de las crisis en la última década. Según este punto de vista, dado que la mayor parte de los Estados pequeños no tienen un mercado financiero capaz de atraer grandes flujos de capital especulativo a corto plazo, no sufren los efectos sistémicos internos que provoca la volatilidad de este tipo de flujos en los demás países de América Latina.

Sin embargo, este argumento es parcialmente desvirtuado por la práctica; los países pequeños del Caribe no han estado al margen de los ciclos de auge y crisis vinculados al comportamiento procíclico de los flujos de capital privado. Incluso, este factor se ha combinado en esos países con la volatilidad de los flujos oficiales. Las economías pequeñas de la región, cuyas normativas y supervisión en materia financiera eran deficientes, tampoco estuvieron a salvo de los problemas causados por la liberalización y desregulación, como demostró la crisis financiera que afectó a Jamaica en el segundo quinquenio de la década de 1990.

La disminución de los flujos de ayuda (*véase* más adelante) se tradujo en una mayor dependencia de los flujos de capital privado, sobre todo de inversión extranjera directa (IED), para financiar los proyectos de desarrollo en el Caribe. De hecho, los flujos de capital a largo plazo hacia el Caribe han sido en general modestos y volátiles, mientras que la IED —en términos de porcentaje del PIB— ha superado a la destinada a los países de América Latina, también en ascenso. Esta tendencia tiende a exacerbar las diferencias de ingreso por habitante y a ampliar la brecha entre ganadores y perdedores en el proceso de globalización. La combinación del descenso de los flujos oficiales y el acceso desigual a los mercados financieros internacionales privados afectó la capacidad de algunas islas del Caribe para financiar proyectos de desarrollo viables.

A las limitaciones macroeconómicas a las que se enfrentan normalmente las economías en desarrollo abiertas se suman el incipiente desarrollo del sector financiero nacional, el reducido nivel de ahorro interno y el escaso margen de modificación de los precios relativos, imputable a los estrechos vínculos entre los precios nacionales e internacionales. En estas condiciones, se vuelve doblemente difícil reducir los efectos de las turbulencias mediante el financiamiento interno o la devaluación de la moneda. Por tanto, la política macroeconómica ha estado orientada a controlar la inflación y sostener la paridad nominal del tipo de cambio, dos objetivos estrechamente relacionados en economías pequeñas y abiertas.

La mayor parte de los países pequeños de la región de América Latina y el Caribe mantuvieron un régimen de tipo de cambio fijo por mucho tiempo después del colapso de los acuerdos de Bretton Woods en 1971. En el Caribe, algunos países (Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) defendieron la paridad durante años, a costa de una sobrevaluación cambiaria y marcados déficit fiscal y de la balanza de pagos, que más tarde condujeron a la adopción de programas de devaluación y ajuste. Los países que abandonaron el tipo de cambio fijo no han estado dispuestos a renunciar a las venta-

jas de una mayor flexibilidad; sólo los más pequeños del Caribe oriental lograron conservar la paridad con el dólar de Estados Unidos, gracias a un régimen de caja de conversión y una estricta disciplina fiscal.

El mantenimiento de un tipo de cambio fijo favoreció la estabilidad de los precios, pero hizo que la carga de los procesos de ajuste ante las turbulencias externas recayera exclusivamente sobre los ingresos, lo que amplió el riesgo de que las turbulencias y desequilibrios se tradujeran en recesión y desempleo. Además, cuando esta política cambiaria condujo a una sobrevaluación de la moneda, las presiones continuas sobre la balanza de pagos afectaron negativamente al crecimiento económico y aumentaron la dependencia del financiamiento externo.

En un contexto en el que el régimen cambiario determina la política monetaria y el sector financiero nacional está poco desarrollado, el margen de autonomía de la política fiscal es naturalmente reducido. Al mismo tiempo, en muchos países pequeños, los ingresos públicos corrientes descansan fundamentalmente en los impuestos sobre el comercio y el presupuesto de capital depende de la asistencia oficial al desarrollo.

Un consenso difundido acerca de las políticas fiscales adecuadas facilitó la realización en el Caribe de reformas fiscales centradas en una gestión eficiente y prudente del gasto y en la mejora de la recaudación de ingresos. La supresión progresiva de los impuestos sobre las importaciones se tradujo en la disminución de los ingresos públicos, lo que reviste particular importancia en los países que dependen en gran medida de dichos impuestos. El hecho de que algunas actividades de exportación —sobre todo la elaboración de prendas de vestir y las actividades de ensamble en las zonas francas industriales, pero también la inversión en turismo— reciban subsidios fiscales representa otra merma de la base imponible de las finanzas públicas y un aumento de la vulnerabilidad económica¹.

En Jamaica y Trinidad y Tobago, entre otros países, los ingresos por concepto del impuesto sobre el valor agregado (IVA) han compensado las pérdidas originadas en la reducción de los impuestos sobre el comercio internacional y en los mayores subsidios fiscales. En el caso de los miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), los efectos de la liberalización de las importaciones han tenido mayor alcance, dado que los impuestos sobre el comercio ascienden hasta al 60% de los ingresos fiscales en algunos de estos países. Aquellos que más dependen de los impuestos sobre el comercio deberán adoptar, por lo menos, medidas a mediano plazo, esto es, recurrir al IVA o a una combinación de otros impuestos, por más que resulte difícil desde el punto de vista político.

1. Véase Escaith e Inoue, 2001.

Las finanzas del sector público en las economías pequeñas, sobre todo en el Caribe, son especialmente vulnerables porque dependen de los flujos oficiales de capital y de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Como es bien sabido, en la década de 1990, estos flujos acusaron importantes mermas y fluctuaciones debido a varias causas, entre otras la “fatiga” de los países industrializados donantes, y el cambio de orientación de la asistencia hacia los países más pobres o hacia Europa central y oriental.

II. DESEMPEÑO DE LAS ECONOMÍAS DEL CARIBE EN LOS AÑOS NOVENTA

En la década de 1990, en los países del Caribe se profundizaron las reformas económicas y sociales iniciadas en los años ochenta, orientadas a abrir la economía para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los problemas derivados de la creciente liberalización de la economía mundial.

1. Evolución del proceso de integración regional en el Caribe

En los años noventa, el régimen comercial en la región del Caribe registró modificaciones importantes, de acuerdo con la voluntad de remplazar las políticas de orientación “hacia adentro” por otras de regionalismo abierto. Esto no sólo supuso diversificar los vínculos comerciales extrarregionales, sino también, lo que es más importante, profundizar y perfeccionar el régimen y las instituciones de integración intrarregional². Al igual que en el caso de otros acuerdos comerciales que se multiplicaron en esa década, la respuesta del Caribe tenía por objeto garantizar y proteger el acceso de la subregión a los mercados, ante el proceso de globalización.

La subregión tomó medidas para fortalecer la Caricom. En 1989, los Estados miembros de la Comunidad acordaron avanzar más allá de la creación del Mercado Común, hacia una integración más plena. Esta decisión se basó en el reconocimiento de que, si bien se había conseguido una importante liberalización en el mercado de bienes, las disposiciones restrictivas del Tratado de Chaguaramas (1973), que limitan el libre movimiento de servicios, capital y mano de obra calificada, han dificultado los avances en el desarrollo de la economía regional (Caricom, 2000)³.

Este fue el origen de la Economía y Mercado Únicos de la Caricom, cuya meta era alcanzar una integración mucho más amplia y profunda que la lograda en el contexto del tratado vigente y, mediante el aprovechamiento de economías de escala, incre-

2. En los años noventa, la Caricom firmó acuerdos de libre comercio con Venezuela (1992), Colombia (1994) y República Dominicana (1998).

3. En el Tratado en virtud del cual se creó la Caricom (1973) se contempla la creación de dos entidades: la Comunidad del Caribe y el Mercado Común.

mentar la competitividad de los países miembros en la economía global⁴. Otro de los objetivos de la Economía y Mercado Únicos era mejorar la posición negociadora de los países de la Caricom en los foros comerciales multilaterales tales como la OMC y la futura Área de Libre Comercio de las Américas.

Entre otros, los propósitos de la Economía y Mercado Únicos de la Caricom incluían el libre movimiento de bienes, servicios, capital y personas, la coordinación más estrecha entre políticas macroeconómicas y relaciones económicas (*véase* el recuadro 8.1) y la armonización de las leyes sobre comercio y demás actividades económicas dentro del área del mercado común. También se preveía la plena aplicación del arancel externo común, lo que exigía una simplificación de su estructura y la reducción de su nivel, con el objeto de darle un carácter menos proteccionista. En la estructura del arancel externo común se distinguía entre importaciones competidoras y no competidoras, así como entre insumos, bienes intermedios y bienes terminados; según la jerarquía resultante, se podía aplicar a los insumos no competidores el arancel más bajo, mientras que los bienes competidores estaban sujetos al arancel más elevado⁵.

La estructura del arancel externo común constaba de cuatro aranceles (0%, 5%, 10% y 15%) y un arancel máximo de 40%, aplicable a los productos agrícolas básicos. El calendario de desgravación arancelaria, establecido en 1992, disponía la disminución de los aranceles en un período de cinco años, de enero de 1993 a junio de 1998. La reforma de los aranceles fue complementada con cambios en medidas cuantitativas.

El desarrollo de la Economía y Mercado Únicos exigía la creación de nuevas instituciones encargadas de administrar la profundización del proceso de integración. En consecuencia, el tratado original ha sido enmendado por nueve protocolos relativos a la estructura de la organización, el movimiento de capitales y mano de obra, y las políticas sobre comercio, agricultura y transporte en la región.

En el nuevo marco de integración se siguen reconociendo las diferencias de tamaño y grado de desarrollo incorporadas en el tratado de creación de la Comunidad del Caribe, cuyo Anexo sobre el Mercado Común incluye una distinción entre los países menos desarrollados y los más desarrollados (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) integrantes de la Caricom. En las disposiciones del tratado se prevé la aplicación de un régimen especial para los países menos desarrollados, a fin de darles apoyo y reducir a un mínimo los posibles efectos negativos que podría tener la competencia de los más desarrollados. Más concretamente se trata de exenciones al

4. El Protocolo IV, sobre política comercial, es el instrumento más importante en relación con la Economía y Mercado Únicos de la Caricom.

5. Los bienes competidores son aquellos cuya demanda regional se satisface en un 75% con productos de la subregión.

Recuadro 8.1

CONVERGENCIA MACROECONÓMICA EN EL ÁREA DE LA CARICOM

En el plano regional, los Estados miembros de la Caricom siguen esforzándose por lograr una convergencia macroeconómica. El regionalismo abierto, inspirado en gran medida por el modelo propuesto por la Cepal, ha actuado como catalizador de la supervisión macroeconómica. La Caricom también ha adoptado criterios de convergencia con el fin de facilitar la coordinación macroeconómica, entre otros, el fortalecimiento de la Economía y Mercado Únicos, la respuesta conjunta a los efectos negativos de la globalización y la creación de una unión monetaria (Caricom 2000). Estos criterios están orientados a fomentar la estabilidad y la coherencia de la formulación de políticas, mediante objetivos centrados en variables macroeconómicas clave. A un nivel más profundo, la convergencia macroeconómica apunta a la disciplina fiscal, una balanza de pagos favorable, la estabilidad de precios, tipos de cambio estables y competitivos y altos niveles de empleo de mano de obra calificada.

Los criterios de convergencia se basan actualmente en los siguientes indicadores de desempeño:

- una norma sobre reservas, según la cual éstas deben ascender al equivalente de tres meses de la cobertura de importaciones o el 80% de los depósitos bancarios, por un período mínimo de 12 meses;
- una norma sobre el tipo de cambio, que estipula un tipo de cambio estable dentro de una banda de 1,5% por un período de 36 meses;
- una norma sobre la deuda externa, que exige a los países miembros mantener una relación entre deuda y servicio que no supere el 15%.

En vista del persistente desequilibrio en cuenta corriente, la norma sobre el tipo de cambio es la que ha planteado mayores dificultades a los países con regímenes cambiarios flexibles. El dólar de Guyana se ha mantenido por encima del límite superior de la banda desde 1998, en tanto que el de Jamaica sólo ha coincidido con los límites de la banda en una oportunidad desde 1995 (en 1997). La mayoría de los países han tenido éxito en la aplicación de los demás criterios. La cobertura promedio de las importaciones superó la meta de tres meses entre 1995 y 1999, y la relación promedio entre deuda y servicio se ha mantenido dentro del margen del 15% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales.

También se ha sometido a monitoreo a una serie de otras variables, incluidas la tasa de crecimiento, la inflación, el desempleo, los coeficientes de equilibrio fiscal –saldo fiscal global como porcentaje del PIB– y las tasas de interés. Los indicadores revelan una gran variabilidad y volatilidad. La variabilidad ha sido más marcada en el caso de las tasas de inflación, de interés y de crecimiento. La alta volatilidad y los diferentes ritmos de aplicación del ajuste estructural indican que es poco probable que los países logren una convergencia en el futuro cercano, lo que obligaría a suspender la instrumentación de los planes destinados a crear una unión monetaria.

Fuente: Caricom (2001).

cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el tratado original de libre comercio. Las exenciones incluyen la posibilidad de aplicar restricciones a los derechos o cuotas de ciertos productos por un período determinado, y a seguir exigiendo el pago de derechos sobre algunos bienes con fines recaudatorios. También se otorgan plazos más largos para la instrumentación del arancel externo común y exigencias más bajas de valor agregado en el caso de ciertos productos, con arreglo a las normas de origen correspondientes.

Este nuevo impulso a la integración de los países caribeños ha dado resultados parcialmente satisfactorios. Se tradujo en la ampliación de la Comunidad, mediante la incorporación de Suriname (1995) y Haití (2001), y en la reciente asignación de una mayor prioridad al comercio de servicios, con respecto al de bienes (Protocolo II). En el 2002 se acordó entre los miembros un calendario de supresión de las restricciones a la provisión de servicios y, en consecuencia, en cinco Estados se promulgaron normas que garantizan la libre circulación de profesionales universitarios, trabajadores de los medios de comunicación, artistas, músicos y deportistas. Asimismo, se aprobó el establecimiento de una Corte de Justicia del Caribe.

Sin embargo, el proceso de consolidación de la integración regional ha sido lento e incompleto. Cuando han transcurrido casi diez años desde que se tomó la decisión de adoptar un arancel externo común, sólo diez miembros de la Caricom lo han puesto en práctica y no todos lo han instrumentado plenamente. Además, la aplicación de barreras no arancelarias, incluidos derechos, exigencias de licencias y otros, sigue vigente en toda la Caricom. También se ha recurrido con frecuencia a las restricciones cuantitativas y a las exigencias de concesión no automática de licencias en el caso de las bebidas, los productos agrícolas y los alimentos, y se sigue haciendo uso de cuotas de importación, prohibiciones a la importación, controles de precios, salvaguardias y medidas compensatorias. Por último, aún no se han promulgado las normas para ampliar las categorías de trabajadores que gozan de libertad de movimientos en la región para abarcar a los proveedores de servicios por cuenta propia, los empresarios y el personal técnico, administrativo y de supervisión.

La Caricom sigue siendo un acuerdo de comercio regional frágil. El comercio interregional representa sólo un 11% del total (véase el cuadro 8.1), proporción menor que la observada en casos como el del Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercosur. Esto pone de relieve el hecho de que muchas economías producen una gama limitada de productos básicos que son sustitutos casi perfectos, así como la dependencia de la Caricom de los mercados extrarregionales.

Por otra parte, el comercio intrarregional está muy concentrado. Trinidad y Tobago representa más de la mitad de las importaciones intrarregionales y los demás países contribuyen muy escasamente a los flujos de comercio. En último término, esto significa que el funcionamiento de un acuerdo de integración depende de la voluntad de unos pocos miembros de aplicar los acuerdos vigentes.

Además de los escasos vínculos de complementación comercial, parte de los problemas que impiden el pleno establecimiento de una economía y un mercado únicos proviene de las diferencias entre los miembros de la Caricom. Los países caribeños presentan diferencias no sólo en términos de tamaño, ingreso por habitante y grado de desarrollo, sino también de estructura productiva. A pesar de que esas diferencias se reconocen en el Tratado de Chaguaramas y de que los países del Caribe respaldan los acuerdos abiertos de integración y las políticas orientadas al mercado, esas dife-

Cuadro 8.1
PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE LOS BLOQUES COMERCIALES REGIONALES
EN LAS IMPORTACIONES DE LA CARICOM, 1985-2000
 (En porcentajes)

Bloque regional	1985	1990	1995	2000
TLC	47,4	48,1	50,1	45,2
Europa	18,8	17,4	16,6	13,1
Caricom	7,7	7,9	9,1	11,0
Otros	9,3	11,3	9,4	14,2

Fuente: Cepal, *Análisis de la competitividad de los países*, edición 2002. Estimaciones basadas en las compras de los países importadores.

rencias todavía subsisten. Son un legado histórico y siguen siendo una característica arraigada de sus economías.

2. Flujos de capital hacia el Caribe

En la última década, las reformas estructurales y el desarrollo de los mercados financieros internacionales dieron lugar a un aumento significativo de los flujos de capital hacia los países del Caribe. La corriente financiera neta hacia la región pasó de 872,2 millones de dólares en 1990 a 2.525,2 millones en el 2000 (véase el cuadro 8.2).

Si se distingue entre flujos de capital privado y flujos oficiales, se aprecia que éstos últimos disminuyeron de manera considerable en los años noventa. Los flujos oficiales netos, incluidas las donaciones, descendieron del 59% de los flujos netos de capital en 1990 al 6% en el 2000, lo que pone de manifiesto el aumento de la dependencia de los flujos de capital privado para financiar los proyectos de desarrollo. Estos flujos se multiplicaron por más de diez en el período considerado, de 232,6 millones en 1990 a 2.364,9 millones en el 2000.

Esta tendencia se debió a cambios en las políticas nacionales de los países donantes. Obedeció también a una modificación de la percepción de la incidencia de los flujos de capital oficiales en el desarrollo, que dejaron de ser su impulsor fundamental para convertirse en un complemento de los flujos privados. Asimismo, se consideró que los países en desarrollo de desempeño satisfactorio –entre ellos ciertos países del Caribe– habían superado la etapa de recibir asistencia en condiciones concesionales y estaban en condiciones de recurrir al crédito de la banca comercial. Esto permitió a los países donantes reorientar la ayuda oficial a regiones con altos índices de pobreza o que estaban reestructurando sus economías para adaptarlas a sistemas de mercado.

Cuadro 8.2
FLUJOS FINANCIEROS NETOS, 1990-2000
 (En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Economías de la oeco											
Total de los flujos financieros netos	237,2	215,3	185,9	251,4	256,4	363,1	330,9	374,3	530,4	520,7	468,7
Total de los flujos netos a largo plazo	234,5	214,3	183,2	203,4	274,6	354,1	310,8	374,8	443,4	558,3	461,3
Flujos oficiales	68,4	67,5	77,8	67,2	83,8	149,7	129,7	83,9	98,0	62,9	60,7
– Donaciones	29,6	41,4	38,6	45,3	64,9	139,4	96,9	37,2	75,3	53,6	41,9
– Préstamos	38,8	26,1	39,2	21,9	18,9	10,3	32,8	46,7	22,7	9,3	18,8
Flujos privados	166,1	146,8	105,4	136,2	190,8	204,4	181,1	290,9	345,4	495,4	400,6
– Flujos de deuda	-2,0	22,8	-1,2	-2,8	11,4	-5,0	-4,0	30,6	28,9	157,4	106,0
– Créditos de la banca comercial	-1,0	-1,1	-0,8	-0,4	40,7	-0,1	-0,1	16,4	70,1	80,4	56,5
– Otros	-1,0	23,9	-0,4	-2,4	60,7	-4,9	-3,9	14,2	21,8	77,0	49,5
– Inversión extranjera directa	168,1	124,0	106,6	139,0	179,4	209,4	185,1	260,3	316,5	338,0	294,6
Flujos de deuda a corto plazo	20,7	1,0	20,7	48,0	-18,2	9,0	20,1	-0,5	87,0	-37,6	70,4
B. Economías más grandes del Caribe											
Total de los flujos financieros netos	641,0	654,2	879,0	998,2	1.064,2	989,4	657,4	1.795,5	1.206,7	850,2	2.056,5
Total de los flujos netos a largo plazo	518,4	721,6	785,2	1.078,0	1.094,8	621,0	963,1	1.202,2	1.385,6	446,1	2.063,8
Flujos oficiales	451,9	736,3	233,4	422,4	112,3	168,1	14,2	42,3	135,3	31,2	99,5
– Donaciones	267,9	516,1	179,0	396,1	208,0	186,7	157,9	312,1	284,2	184,6	78,3
– Préstamos	184,0	220,2	54,4	26,3	-95,7	-18,6	-143,7	-269,8	-148,9	-153,4	21,2
Flujos privados	66,5	-14,7	551,8	655,6	982,5	452,9	948,9	1.159,9	1.250,3	414,9	1.964,3
– Flujos de deuda	-371,7	-262,1	-133,4	-174,2	-159,6	-263,9	-58,1	-134,1	98,3	-157,9	744,8
– Créditos de la banca comercial	-105,0	-8,6	-42,5	-22,9	-48,3	-84,5	-81,6	-69,8	-53,8	-144,2	69,6
– Bonos	-52,0	-52,1	10,2	14,4	95,0	12,5	177,5	50,0	250,0	165,0	668,6
– Otros	-214,7	-253,5	-90,9	-151,3	-111,3	-179,4	23,5	-64,3	152,1	-13,7	675,2
– Inversión extranjera directa	438,2	247,4	685,2	829,8	1.142,1	716,8	1.007,0	1.294,0	1.152,0	572,8	1.219,5
Flujos de deuda a corto plazo	122,6	-67,4	93,8	-79,8	-30,6	368,4	-305,7	593,3	-178,9	404,1	-7,3

Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco Mundial (2002).

Sin embargo, los flujos oficiales siguen siendo una fuente importante de financiamiento para los países más pequeños y menos desarrollados de la subregión del Caribe. En el año 2000, los flujos oficiales representaron el 50%, 18%, 16% y 15% de los flujos de capital en Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, respectivamente. En los casos de Guyana y Haití, países pobres muy endeudados, los flujos de capital son en su mayoría oficiales.

Los flujos oficiales son importantes en la medida en que el acceso de los países a los mercados financieros internacionales privados es limitado. También han permitido financiar proyectos de inversión pública en las economías más pequeñas, entre otras las de la OECD, caracterizadas por restricciones presupuestarias. En estos países, el gasto corriente se financia con los ingresos fiscales, y el de capital, con préstamos y donaciones (OMC, 2001). En otros casos, como el de Guyana, los flujos oficiales han posibilitado la reestructuración de las ramas de actividad tradicionales (como la producción de azúcar), con el fin de asegurar su ventaja competitiva en una economía globalizada, en la que las preferencias comerciales están destinadas a desaparecer gradualmente.

Por último, los flujos oficiales también han servido para atenuar las fluctuaciones de los ciclos económicos causadas por las variaciones de los términos de intercambio. El sistema de estabilización de los ingresos de exportación (Stabex) se estableció en Europa para resarcir a los productores de África, el Caribe y el Pacífico de la merma de sus ingresos por concepto de exportación debida a las variaciones de precios de los productos básicos a nivel internacional. Aunque los flujos privados pueden actuar como estabilizadores automáticos, su comportamiento también puede ser procíclico y discontinuo (su provisión puede ser inadecuada para las reformas y los ajustes).

La inversión extranjera directa (IED) ha ido sustituyendo a los flujos de asistencia oficial y representa el componente principal de los flujos de capital privados (un promedio superior al 85% del total entre 1990 y 2000). Sin embargo, a la subregión le sigue correspondiendo un reducido porcentaje (3,7%) de la IED destinada a la región de América Latina y el Caribe, que obedece en parte al pequeño tamaño de sus economías.

En los años noventa, la inversión extranjera directa en la subregión ascendió de manera significativa, de 606,3 millones de dólares en 1990 a 1.514,1 millones en el 2000, lo que equivale, en promedio, a un aumento del 8% al 10% del PIB. El grueso de ésta proviene en primer lugar de Estados Unidos y, en segundo lugar, de Europa. En la década de 1990, esta inversión se concentró en la minería, con la explotación de bauxita y metales preciosos en Guyana, Jamaica y Suriname, el petróleo en Trinidad, la agricultura en Barbados, Belice y los países de la OECD, la silvicultura en Guyana y los servicios de turismo en los países de la OECD, Bahamas y Barbados (Caricom, 2000).

Las cifras agregadas de inversión extranjera directa en la región del Caribe encubren variaciones importantes entre países. La variación de la IED como porcentaje del PIB, medida por la desviación estándar, asciende a cifras equivalentes a la tasa de crecimiento (véase el cuadro 8.3). Dominica y Saint Kitts y Nevis presentan, respectivamente, el menor y el mayor coeficiente de IED de la subregión, 3% y 24%.

Cuadro 8.3
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-2000
(En porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Países más desarrollados	83,0	62,4	82,0	73,9	75,1	65,8	70,0	59,7	56,5	41,6	67,7
Países menos desarrollados	17,0	37,6	18,0	26,1	24,9	34,2	30,0	40,3	43,5	58,4	22,3
IED como porcentaje del PIB	80,3	60,5	90,9	70,7	90,0	80,9	90,1	90,9	10,7	11,9	10,9
Desviación estándar entre países	0,0	40,6	10,7	30,7	40,7	70,4	11,0	90,2	90,1	90,9	10,0

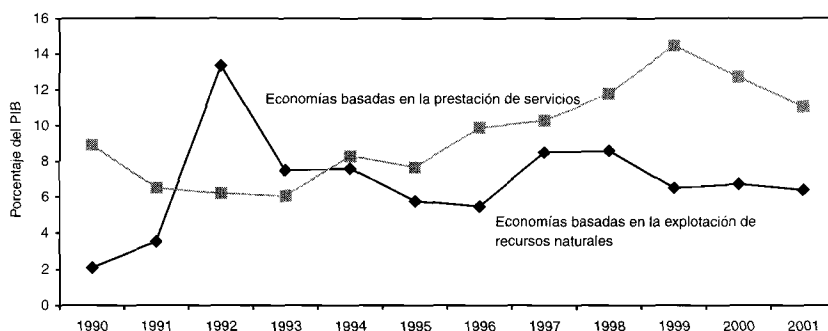
Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, las economías del Caribe basadas en la explotación de recursos naturales presentan una relación de la IED con respecto al PIB menor que las basadas en la prestación de servicios. Lo anterior obedece a su tamaño; esto es, las economías basadas en los servicios, como la de Antigua, son más pequeñas que las que descansan en los recursos naturales, como Guyana y Trinidad y Tobago (véase el gráfico 8.1).

Asimismo, los flujos de inversión extranjera directa hacia las economías basadas en los servicios tienden a ser más dispares. Esto se debe en gran medida a que los flujos de IED destinados al sector de servicios y, sobre todo, al turismo están ligados a los proyectos de infraestructura y, por tanto, aumentan con su inicio y tienden a disminuir a medida que se acerca su finalización. Además, los proyectos de infraestructura se regulan en función de las condiciones económicas a corto plazo; su ritmo aumenta en una situación de auge y se desacelera en contextos adversos. Los flujos de IED hacia las economías que dependen de la explotación de recursos naturales son más estables que los anteriores, dado que los proyectos de inversión en minería, agricultura, silvicultura y energía requieren un flujo continuo de inversión y más tiempo para su maduración.

En términos absolutos, el grueso de la inversión extranjera directa se dirigió hacia Trinidad y Tobago y a Jamaica, que recibieron en promedio un 60% de 1990 al 2000.

Gráfico 8.1
LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO. ECONOMÍAS BASADAS EN LA EXPLOTACIÓN
DE RECURSOS NATURALES Y EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, 1990-2001



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Entre las economías basadas en la explotación de recursos naturales se incluyen Belice, Guyana y Trinidad y Tobago. Las economías basadas en la prestación de servicios comprenden Anguila, Antigua, Barbados, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

La cuantiosa proporción que le correspondió a Trinidad y Tobago (37%) se canalizó hacia la industria petrolera, a actividades de prospección, instalaciones de producción y refinación, y empresas petroquímicas (Cepal, 1998d y 1999a). De 1992 a 1999, la inversión extranjera directa en las industrias petroleras ascendió a un promedio del 83% de la IED total. Las empresas transnacionales, entre otras Amoco, British Gas, Enron y la española Repsol, han ampliado sus intereses en la explotación del gas natural en Trinidad y Tobago (Cepal, 2001d). Se prevé que la inversión en la industria del petróleo mantendrá esta tendencia a mediano plazo, en vista del descubrimiento de yacimientos de petróleo y gas en el 2001. Los flujos de IED hacia Jamaica se destinaron a manufacturas livianas, entre otras textiles y prendas de vestir y, en los últimos años, también al sector turístico. En Guyana, la inversión extranjera directa registró una expansión considerable desde 1992. Las economías más pequeñas de la OECS, orientadas a la prestación de servicios, han atraído en conjunto un volumen de IED importante en relación con su tamaño, que asciende al 18% de la IED subregional en la década de 1990.

Aunque otros componentes de los flujos privados (acciones, bonos y créditos de bancos comerciales) han sido menos importantes en el Caribe, en los últimos años se ha recurrido en mayor medida que antes a las emisiones de bonos para financiar proyectos de desarrollo. A partir de 1992, varios países, sobre todo Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados, han suscrito emisiones internacionales de bonos por primera

vez o tras regresar al mercado de bonos después de muchos años de ausencia. Uno de los factores que ha contribuido a este fenómeno son las mejores calificaciones crediticias otorgadas a estos países por las agencias internacionales clasificadoras, como Standard & Poor y Moody's Investor Services.

Desde la crisis de la deuda de los años ochenta, el crédito de los bancos comerciales tampoco ha sido un componente significativo de los flujos de capital destinados al Caribe. Los préstamos también se concentraron en unos pocos mercados, sobre todo Jamaica, Belice y, en menor medida, Barbados y Trinidad y Tobago.

El desarrollo incipiente de los mercados accionario y de capital de los países más pequeños, que cuentan con pocas bolsas de valores en funcionamiento, puede haber impedido el empleo de bonos y emisión de acciones para financiar inversiones privadas. Para enfrentar este problema, los países del Caribe han adoptado una serie de iniciativas destinadas a desarrollar y profundizar los mercados de capital, entre otras, la introducción del comercio de valores y las cotizaciones paralelas, especialmente entre las bolsas de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, aunque estas iniciativas aún se encuentran en una etapa inicial de desarrollo.

Los flujos de capital, sobre todo la inversión extranjera directa, han tenido variados efectos en las economías caribeñas, según sus características (fusión y adquisición o inversiones nuevas) y, más que nada, la forma en que se han integrado los países a los mercados financieros internacionales. Las inversiones nuevas se han convertido en la forma más común de inversión extranjera directa en el Caribe, aunque las adquisiciones han cobrado importancia desde comienzos de los años noventa, debido a la privatización de entidades estatales en áreas tales como la banca y las finanzas, los servicios públicos, el transporte y las industrias manufactureras (azúcar y cemento, entre otras).

Una de las principales contribuciones de los flujos de capital, sobre todo de la inversión extranjera directa, ha sido el financiamiento de la formación bruta de capital fijo. Tradicionalmente, las economías del Caribe han dependido del capital extranjero para cubrir el déficit cambiario y las brechas entre ahorro e inversión. La importancia de la IED en lo que respecta a la inversión, calculada como la relación entre la IED y la formación bruta de capital fijo, aumentó considerablemente en la década de 1990.

Por otra parte, cabe notar que en muchos países en desarrollo de la región, cuya normativa y supervisión en materia financiera eran limitadas, la liberalización y desregulación se tradujeron en serios problemas. La crisis financiera que afectó a Jamaica en el segundo quinquenio de la década de 1990 ilustra este peligro. En vista de la liberalización y desregulación de las economías nacionales, las instituciones financieras se multiplicaron y, al amparo de disposiciones poco estrictas de supervisión y regulación, comenzaron a ofrecer tasas de interés altas para atraer capitales, que destinaron al crédito y a actividades de riesgo. La planificación deficiente, la

inadecuada evaluación de los riesgos, las discrepancias entre activos y pasivos y la falta de transparencia en la concesión de préstamos a entidades relacionadas entre sí contribuyeron a debilitar las carteras de préstamos. Debido a esto y a las altas tasas de interés, muchas instituciones financieras se vieron enfrentadas a un alto porcentaje de préstamos impagos y, en definitiva, a una crisis de liquidez. El gobierno de Jamaica respondió a esta situación creando una empresa de ajuste financiero (Finsac), encargada de analizar y solucionar los problemas de solvencia y liquidez del sector. La crisis financiera tuvo un alto costo económico y social, pero la experiencia adquirida debería contribuir en gran medida a impedir que se repita.

3. Políticas y desempeño en el plano macroeconómico

Los acentuados desequilibrios macroeconómicos y, sobre todo, los problemas relacionados con la balanza de pagos y la desaceleración del aumento del producto llevaron a los países más grandes del Caribe (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) a realizar reformas orientadas al mercado en la década de 1990. Éstas incluyeron medidas de política fiscal y monetaria destinadas a reducir la participación del gobierno en la actividad económica, y un mayor reconocimiento de la importancia de los precios en un mercado libre (Hilaire, 2000).

Los países caribeños que aplicaron estas reformas introdujeron cambios en la política fiscal, con el objeto de recortar gastos e incrementar los ingresos. En una primera etapa, el recorte de gastos se logró mediante la limitación de las inversiones de capital, pero posteriormente se recurrió al congelamiento de los salarios y la contracción del empleo en el sector público, y a la limitación de las transferencias del gobierno a las empresas públicas, incluidas las de servicios. Otros aspectos de las reformas económicas fueron la adopción de políticas monetarias más estrictas, sobre todo mediante la reducción de la concesión de créditos del sector público, la supresión de los controles impuestos a las tasas de interés y la eliminación progresiva de los subsidios a dichas tasas. La política cambiaria también formó parte de los programas anunciados de reformas; en la mayoría de los casos se dio una liberalización *de jure*, en tanto que los controles cambiarios se fueron eliminando paulatinamente. Además, los programas de reforma económica incluyeron políticas destinadas a facilitar la inversión extranjera directa, en tanto que la reforma comercial consistió tanto en reducciones arancelarias como en la eliminación de las restricciones cuantitativas.

Los países más pequeños del Caribe (Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y Montserrat) siguieron aplicando las políticas acordadas en ocasión del establecimiento de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y la creación paralela del Banco Central del Caribe Oriental (1983).

En la década de 1990, las tasas de crecimiento disminuyeron con respecto a las dos décadas anteriores. El aumento promedio del PIB por habitante bajó de un 1,6% en los años ochenta al 1,4% en los noventa, y el crecimiento promedio disminuyó en ocho de los trece países sobre los que se dispone de datos comparativos (*véase* el cuadro 8.4). La desaceleración del PIB estuvo vinculada a un aumento de su volatilidad y de las divergencias entre los países. La volatilidad, calculada sobre la base de la desviación estándar, pasó del 3,1 en la década de 1980 al 3,3 en la de 1990.

En las economías más grandes el crecimiento fue heterogéneo. Guyana y Trinidad y Tobago exhibieron un repunte importante y Belice, uno más moderado. En cambio, el crecimiento se redujo en Jamaica y Barbados, aunque en forma más leve en este último caso. La retracción fue más evidente en los países de la OCDE, cuyo desempeño en el decenio de 1980 había sido destacado⁶.

La estabilización macroeconómica y el ajuste estructural no trajeron aparejada una expansión significativa del ahorro o la inversión. Entre 1990 y 2001, el persistente déficit de la cuenta corriente externa de la región se reflejó en una brecha entre ahorro e inversión del orden del 10% del PIB. En promedio, el ahorro representó el 19% del PIB, en tanto que las inversiones promediaron un 29%. El coeficiente de ahorro disminuyó en Jamaica en los últimos años de la década de 1990, en parte debido a la crisis del sector financiero, pero se mantuvo relativamente estable en la mayoría de los demás países. En el mismo período, las inversiones acusaron una marcada reactivación en Trinidad y Tobago, gracias a proyectos de inversión de gran envergadura en el sector petroquímico. A pesar de los problemas financieros que se observaron en los últimos años de la década, las inversiones conservaron su dinamismo en Jamaica, sobre todo en el sector turístico y la manufactura en enclaves. Los coeficientes de inversión se mantuvieron en un nivel relativamente alto en Barbados, Guyana y los países de la OCDE. El repunte de las inversiones, particularmente en Guyana, respondió a los programas de ajuste y de reforma y a la recuperación de la confianza de los inversionistas extranjeros. La inversión interna bruta en Guyana aumentó del 22% del PIB en 1989 al 28,7% en 1998.

Aunque el crecimiento de las economías de la región fue magro, los precios se han mantenido estables en casi todos los países. En la mayoría de los casos esta estabilidad de precios puede atribuirse, en buena parte, a la adopción de tipos de cambio fijos que, sumados a condiciones externas favorables, han permitido a las economías del Caribe reducir la tasa de inflación a un solo dígito⁷.

6. Los países de la OCDE mostraron un aumento significativo de los ingresos en la década de 1980, gracias a una gestión macroeconómica coherente, corrientes de exportación y precios favorables para los productos básicos y flujos de capitales procedentes del extranjero.

7. En el Caribe coexisten cuatro regímenes cambiarios. El primero de ellos consiste en una unión monetaria con un tipo de cambio fijo en relación con el dólar y fue adoptado por las economías pequeñas de la subregión (Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y Montserrat)

Cuadro 8.4
PAÍSES DEL CARIBE: AUMENTO DEL PIB REAL, 1991-2001
 (En porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1981-1990	1991-2001
Anguila	-3,6	7,1	7,5	7,1	-4,2	3,5	9,2	5,2	8,7	-0,3	2,0	...	3,8
Antigua y Barbuda	2,7	0,8	5,1	6,2	-5,0	6,1	5,6	4,9	4,9	2,5	4,0	6,1	3,4
Bahamas	-4,0	-2,0	1,7	0,9	0,3	4,2	3,3	3,0	6,0	4,9	1,5	...	1,8
Barbados	-3,9	-7,2	0,8	4,5	2,5	2,5	2,8	4,2	2,9	3,0	-2,5	1,1	0,9
Belice	3,1	9,3	4,4	1,4	3,9	3,6	4,5	1,8	6,5	10,8	4,6	4,5	4,9
Dominica	2,1	2,7	1,9	2,1	1,6	3,1	5,1	4,8	4,4	2,3	-3,9	4,4	2,4
Granada	3,6	1,1	-1,2	3,3	3,1	2,9	7,2	7,3	7,5	6,6	-3,4	3,5	3,5
Guyana	6,0	7,8	8,2	8,5	5,0	7,9	6,2	-1,7	2,9	-0,5	1,9	-2,9	4,7
Haití	0,3	-13,2	-2,4	-8,3	4,4	2,7	1,4	3,1	2,3	1,0	-1,2	-0,5	-0,9
Jamaica	0,7	1,9	2,0	1,0	1,0	1,0	-1,7	-0,3	-0,4	0,7	1,7	2,2	0,7
Montserrat	-20,9	2,7	2,5	0,9	-7,6	-21,5	-20,0	-10,0	-12,6	-3,0	-3,8	...	-8,5
Saint Kitts y Nevis	2,3	3,1	5,4	5,4	3,5	5,9	7,3	1,0	3,7	5,5	2,0	5,8	4,1
Santa Lucía	0,1	7,4	1,1	1,8	1,7	1,4	0,6	3,1	3,1	0,2	-5,4	6,8	1,4
San Vicente y las Granadinas	1,4	6,9	1,8	-2,9	8,3	1,2	3,1	5,7	3,6	2,0	2,2	6,5	3,0
Suriname	3,2	-1,8	-11,6	-0,7	0,7	13,0	5,7	10,7	-4,1	-5,5	—	0,5	1,0
Trinidad y Tobago	2,7	-1,6	-1,5	3,6	3,2	2,9	3,0	4,0	5,0	4,7	3,5	-2,6	2,7

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras nacionales.

De tal manera, la inflación promedio se redujo en la mayoría de los países en los años noventa. Las principales excepciones fueron Suriname, que registró una inflación elevada a mediados de la década, y Jamaica, país en que la inflación se mantuvo relativamente alta hasta 1997. Muchos países, que sufrieron los efectos negativos del déficit fiscal y de su monetización, optaron por fortalecer el manejo financiero y monetario, con el objeto de eliminar la inflación (*véase* el cuadro 8.5).

La decisión de mantener tipos de cambio fijos o vinculados al dólar ha hecho posible la estabilidad de precios, pero también ha provocado una apreciación real de la moneda. Unido al escaso crecimiento de las exportaciones y al dinamismo de las importaciones, esto ha dado origen a constantes problemas de la balanza de pagos, que dejan en evidencia la necesidad de adoptar tasas de interés altas y contar con el ingreso de capital extranjero.

En el segundo quinquenio de 1990, el déficit fiscal disminuyó en las economías más grandes, pero aumentó en la mayoría de los países de la OECO. La liberalización de las importaciones tiene significativos efectos fiscales para estos últimos países, cuya dependencia de las entradas por concepto de importaciones es elevada. Los países más grandes también han recurrido a la adopción de otros tributos para compensar la pérdida de ingresos correspondientes a los impuestos sobre el comercio internacional, tal como ha ocurrido en Jamaica y Trinidad y Tobago (Cepal, 1999b).

4. Composición sectorial del producto

El proceso de globalización ha sido una pieza clave para el desarrollo de algunos nuevos sectores, pero no ha ofrecido los medios necesarios para superar las limitaciones y los obstáculos que han caracterizado el desarrollo de varios de los sectores más tradicionales. En este sentido, ha reforzado un proceso de cambio en lo que respecta al producto sectorial, que ha dejado más en evidencia las disparidades existentes entre los miembros de la Caricom.

En la década de 1990, en muchas economías caribeñas se produjo un cambio en la composición sectorial del producto, de la agricultura y la minería al sector servicios, en tanto que el sector manufacturero se mantuvo estancado. En términos de promedios ponderados, la agricultura representaba el 13,5% del producto en 1990, lo que

(Continuación Nota 7)

después de la constitución de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y la creación paralela del Banco Central del Caribe Oriental (1983). El segundo régimen cambiario, aplicado por Bahamas, Barbados y Belice, consiste en un tipo de cambio establecido por cada país y vinculado al dólar de Estados Unidos. El tercero, aplicado por Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, consiste en un tipo de cambio flotante. El cuarto es un doble tipo de cambio, régimen aplicado entre otros por Suriname. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los países tienen un tipo de cambio vinculado a otra moneda, debido a la mínima fluctuación de los tipos nominales.

Cuadro 8.5
INFLACIÓN Y DESEMPEÑO FISCAL Y EXTERNO, 1990-1995 Y 1995-2001
 (En porcentajes)

País	1990-1995			1995-2001		
	Inflación	Déficit fiscal como porcentaje del PIB	Déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB	Inflación	Déficit fiscal como porcentaje del PIB	Déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB
Anguila	3,6	0,0	-17,0	3,1	-1,4	-32
Antigua y Barbuda	3,3	-0,1	-4,1	1,5	-3,7	-11,0
Bahamas	-0,9	...	...	1,4	...	...
Barbados	2,9	-2,2	3,6	2,5	-2,0	-2,7
Belice	3,0	-6,1	3,4	1,2	-2,7	-10,3
Dominica	-2,9	-2,5	-18,0	1,4	-6,4	-17,0
Granada	2,8	-2,4	-16,0	2,0	-3,7	-19,0
Guyana	33,3	-13,4	-17,0	4,9	-5,8	-16,0
Jamaica	38,8	-7,2	-3,0	9,1	-2,5	-5,0
Montserrat	4,2	3,7	-21,0	2,9	-2,0	-4,0
San Kitts y Nevis	2,5	-0,5	-13,0	3,9	-8,9	-24,0
Santa Lucía	4,1	-0,9	-8,0	2,3	-0,1	-11,0
San Vicente y las Granadinas	3,8	-0,9	-21,0	1,1	-2,4	-20,0
Suriname	163,5	...	...	37,0	...	...
Trinidad y Tobago	7,7	-0,7	2,4	4,2	-0,5	-1,7

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras nacionales.

se compara con un 9,5% en el 2000 (con la excepción de Guyana)⁸. En el mismo período, la participación del sector manufacturero se redujo de 12,7% a 11,6%, en tanto que la contribución al producto del sector servicios aumentó del 39,1% al 46,6% (véase el cuadro 8.6).

En el caso del sector agrícola, este cambio en la composición del producto refleja una pérdida de competitividad atribuible al alto costo de producción, choques de origen externo y una marcada dependencia de las preferencias comerciales otorgadas por la Unión Europea. El alto costo de producción afecta los márgenes de utilidades, por lo que reduce los incentivos a ampliar la producción; por otra parte, los choques de origen externo, como los desastres naturales, han destruido tanto la infraestructura como las cosechas en las áreas cultivadas. Por último, los países caribeños siguen siendo dependientes de la concesión de trato preferencial en virtud de acuerdos como

8. En la información sobre el sector agrícola no se incluye a Guyana, país que registró un incremento del 300% en la producción de caña de azúcar entre 1990 y el año 2000, lo que distorsiona el promedio regional (véase el cuadro 8.6).

Cuadro 8.6
PARTICIPACIÓN SECTORIAL PONDERADA EN EL PRODUCTO, 1990 Y 2000
 (En porcentajes)

	Agricultura		Minería		Manufactura		Turismo		Servicios financieros		Otros servicios	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Antigua y Barbuda	4,2	4,9	2,0	2,2	3,4	2,8	14,4	14,4	7,2	11,2	18,9	25,1
Barbados	7,3	6,1	0,8	0,9	10,0	9,3	13,9	15,0	0,0	0,0	7,8	8,3
Belice	18,4	21,0	0,7	0,8	17,2	17,2	19,2	19,8	5,1	5,2	25,2	24,8
Dominica	25,0	18,2	0,8	0,8	7,1	7,2	2,1	2,4	11,3	13,2	16,2	20,9
Granada	13,4	10,1	0,4	0,6	6,6	9,9	5,8	11,8	7,8	12,9	20,1	30,5
Guyana	23,6	35,4	9,5	10,9	11,1	11,7			6,0	5,7	8,7	8,5
Jamaica	6,2	7,1	8,7	9,1	21,1	15,8	9,4	16,9	9,2	14,9	...	...
Saint Kitts y Nevis	6,5	3,8	0,4	0,5	12,9	14,3	7,6	9,0	8,0	19,3	15,0	17,6
Santa Lucía	14,6	7,7	0,4	0,5	8,2	5,9	9,6	13,3	7,3	10,6	16,8	20,0
San Vicente y las Granadinas	21,1	12,0	0,3	0,3	8,5	5,8	2,2	2,5	7,6	9,6	20,5	25,2
Suriname	9,3	11,1	9,1	17,8	13,0	10,6	12,1	10,6	17,8	9,3	5,4	8,9
Trinidad y Tobago	1,9	1,8	57,7	56,5	4,5	6,0	5,7	7,3	5,0	4,7	5,9	6,2
Promedio ponderado ^a	17,2	18,6	39,4	36,8	12,7	11,6	39,1 ^a	47,2 ^a	....	...	...	...
Promedio ponderado para la agricultura (excluida Guyana)	13,5	9,5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: *Selected Statistical Indicators of Caribbean Countries* (LC/CAR/G.666), Vol. XIV 2001h, Cepal.

Nota: En "Otros servicios" se incluyen las comunicaciones y el transporte.

^a Para estimar el promedio ponderado se consideró la agricultura, la manufactura y el sector servicios como un todo.

el Convenio de Lomé y el Acuerdo de Cotonou, que lo sustituye⁹. Los mecanismos de trato preferencial que favorecen a los productos tradicionales, y cuya vigencia se extendió temporalmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC (Doha, Qatar, 2001), pueden contribuir a postergar un ajuste imprescindible para responder a la globalización.

Las tendencias y el desempeño del sector bananero en los años noventa ilustran algunas de las deficiencias que afectan a un sector agrícola tradicional. La producción y las exportaciones de banano de los países caribeños, sobre todo de las Islas de Barlovento (Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) sufrieron un brusco descenso.

A comienzos de los años noventa, la producción de banano representaba más del 12% del PIB en las Islas de Barlovento; en 1999, el porcentaje se había reducido a un 7%. Además, entre 1993 y 1999, el volumen exportado disminuyó más de un 50% (de 238.878 toneladas en 1993 a 130.419 en 1999). En el mismo período, el número de agricultores dedicados al cultivo de este producto se redujo de 24.111 a 11.665. El sector bananero también se ha visto afectado por la controversia, planteada ante la Organización Mundial del Comercio, respecto de la legitimidad del régimen aplicado a la importación de banano por la Unión Europea¹⁰.

En cambio, otros productos básicos, como el arroz y el azúcar, no han sido tan afectados. En el caso de Guyana, ambos productos se han visto favorecidos por las medidas destinadas a mejorar la organización de la producción y la infraestructura, y disponer de mejor tecnología. La contribución de la producción de caña de azúcar al PIB del país aumentó de 9% en 1990 a 17% en el 2000.

-
9. El Convenio de Lomé rige el comercio y la cooperación entre la Unión Europea y los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP). El primer Convenio de Lomé se suscribió en 1975, con la participación de 45 Estados de estas últimas regiones y luego de la incorporación del Reino Unido a la Comunidad Europea. El Convenio de Lomé II se firmó en 1975, con la participación de 58 países de ACP. Les siguen el Convenio de Lomé III, de 1984, con la participación de 65 países de ACP, y Lomé IV, de 1989, al que se integraron 68 países en 1989 y 70 en 1995. Según lo estipulado en este último, las exportaciones de la Caricom pueden ingresar a la Unión Europea sin pagar impuestos; en el convenio también se establecen regímenes especiales para el banano, el ron, la carne de vacuno y el azúcar. El Acuerdo de Cotonou (Cotonou, Benin, 23 de junio de 2000) sustituye al Convenio de Lomé y tiene un período de vigencia de 20 años, durante el cual se someterá a revisiones cada cinco años. El Acuerdo reestructura las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico.
10. En 1997, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México cuestionaron el régimen aplicado por la Comunidad Europea desde 1993 a la importación, venta y distribución de banano. El régimen consistía en la fijación de cuotas arancelarias de dos millones de toneladas a los países de América Latina y a productores no tradicionales de banano de Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico. La solución de la controversia, lograda finalmente en el 2001, se basa en la adopción de un régimen exclusivamente arancelario por parte de la Unión Europea, que debe comenzar a aplicarse a más tardar el 1° de enero de 2006. Mientras tanto, regirá un régimen basado en un sistema de cuotas aplicable en dos etapas. En la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha se aprobó la concesión de excepciones por parte de la OMC, lo que permite que las importaciones procedentes de los ACP sigan amparadas por preferencias arancelarias temporales.

La globalización ha puesto en evidencia el retroceso de la agricultura, pero a la vez ha facilitado la explotación de los recursos naturales, debido a la búsqueda de nuevas fuentes de materias primas. Trinidad se ha visto favorecido tradicionalmente por cuantiosas inversiones extranjeras y recursos que se han destinado al desarrollo y la explotación de sus reservas de petróleo. En los últimos años, ha aprovechado su posicionamiento en el mercado y sus reservas de gas natural para modificar la composición del sector de hidrocarburos. El petróleo crudo ha sido sustituido por la producción y el empleo de gas natural. Gracias a la expansión y el desarrollo de la industria basada en los recursos naturales, Trinidad ha pasado a ser uno de los principales productores y exportadores de metanol y amoníaco. Guyana ha atraído inversiones extranjeras directas para la producción de madera y la extracción de oro y diamantes, que se han convertido en importantes fuentes de divisas, pero cuyo valor agregado sigue siendo relativamente escaso.

Además de la producción manufacturera basada en recursos naturales, los años noventa se caracterizaron por el desarrollo de la fabricación de prendas de vestir, aunque su éxito ha ido en retroceso. Sin ir más lejos, es lo que ha ocurrido en Jamaica, cuyo sector manufacturero es la segunda rama de actividad económica del país, en orden de importancia, después de los servicios de distribución. Las actividades del sector consisten, entre otras, en la elaboración de azúcar y la producción de bebidas, tabaco, productos químicos, metales y materiales de construcción. Hasta los años ochenta, recibió un gran estímulo como sector de sustitución de importaciones, pero como parte de los programas de ajuste estructural orientados al mercado que se aplicaron en la década de 1990, Jamaica cambió la orientación de su comercio para concentrarse en el desarrollo de la industria textil y de fabricación y ensamble de prendas de vestir. La mayoría de las exportaciones provenientes de estas industrias se vendían en Estados Unidos, gracias al programa de ensamble en el extranjero.

A pesar de estos esfuerzos por modificar la orientación del comercio y del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos otorgado en virtud de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (1983), el sector manufacturero en su conjunto ha sufrido un retroceso. Mientras en 1990 representaba el 21% del PIB, en el año 2000 apenas alcanzaba al 16%, lo que puede atribuirse en parte al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que otorga a México ventajas competitivas de las que no gozan los países caribeños¹¹.

11. Por ejemplo, en virtud de este Tratado, las exportaciones de prendas de vestir de México hechas con telas fabricadas y cortadas enteramente en Estados Unidos pueden ingresar a ese país sin pagar impuestos y sin estar sujetas a cuotas. En cambio, aunque a las importaciones de Estados Unidos de prendas de vestir hechas con telas fabricadas y cortadas en ese país y ensambladas en los países incluidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe se les aplican cuotas preferenciales conforme a los niveles de acceso garantizado, pagan derechos sobre el valor agregado. Además de las preferencias relativas a los derechos y las cuotas, los exportadores mexicanos de prendas de vestir también se ven favorecidos por la aplicación de generosas normas de origen.

Mientras la agricultura se contrajo y el sector manufacturero se mantuvo estancado, el sector servicios incrementó su contribución relativa al PIB. En el año 2000, los hoteles y restaurantes, que constituyen una parte del sector de servicios turísticos, representaron en promedio un 13% del PIB, en tanto que los servicios financieros representaron un 12%, y las comunicaciones y el transporte un 17%.

Los servicios turísticos han cobrado cada vez más importancia en las economías caribeñas. En 1999-2000, el número de turistas y los ingresos por concepto de turismo en la subregión aumentaron un promedio de 71% y 59%, respectivamente. Los gastos de los turistas representan cerca de un 35% de los ingresos de origen externo y un 18% del PIB. Además, el Caribe es el destino más destacado de los cruceros, puesto que recibe al 50% de los pasajeros de cruceros de todo el mundo (véase el cuadro 8.7).

Pese a su importancia, el sector turismo no se ha desarrollado en forma equilibrada, ya que su crecimiento no ha sido homogéneo en toda la región y, sobre todo, no ha ofrecido grandes oportunidades a las economías productoras de bienes (Guyana, Belice, Dominica y Trinidad y Tobago). En los años noventa, una serie de factores, incluido el deterioro de la competitividad del turismo caribeño, la resistencia a adoptar reformas estructurales y la creciente competencia externa, socavaron la ventaja comparativa de algunas economías basadas en el turismo. Este fenómeno fue más marcado en los países más pequeños y vulnerables de la OECD, en los que el producto del turismo ha llegado a un cierto punto de saturación.

Algunos países del Caribe también han intentado desarrollar otros servicios, sobre todo los servicios bancarios extraterritoriales y nuevas empresas en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones. La banca extraterritorial se ha enfrentado a dificultades en los últimos años, debido al blanqueo de capitales y otras prácticas ilegales, que han obligado a hacer reestructuraciones de gran alcance¹². Barbados y Jamaica han logrado cierto éxito en los sectores de tecnología de la información y las comunicaciones, pero también han tenido problemas debido a las disposiciones monopólicas que aplican los servicios de telecomunicaciones en la subregión y a la volatilidad que ha afectado recientemente a esta industria (véase el recuadro 8.2).

12. El blanqueo de dinero y demás prácticas ilegales han dominado el funcionamiento de la banca extraterritorial en los últimos años. El Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) estima que la escala de las transacciones de blanqueo de capitales alcanza grandes proporciones en varios países de la región. Algunos países caribeños siguen siendo objeto de percepciones contradictorias en lo que respecta a sus esfuerzos por combatir esta práctica y su aprovechamiento como "paraísos fiscales" clandestinos. Actualmente, cuatro países de la subregión (Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas) siguen formando parte de la lista negra del Grupo; todos son miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Bahamas y las Islas Caimán fueron excluidas de la lista después de realizar las reformas exigidas. Pese a que algunos de sus miembros figuran en lista, el Gafic sigue tratando de perfeccionar la supervisión, la regulación y las exigencias de revelación de información en su ámbito de jurisdicción.

Cuadro 8.7
LLEGADAS DE TURISTAS E INGRESOS CORRESPONDIENTES, EN
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE, 1985-2001

País	Número de llegadas de turistas (en miles)			Ingresos del turismo (en millones de dólares)			Ingresos del turismo, como porcentaje del total de ingresos de las exportaciones		
	1985	1990	2001	1985	1990	2001	1985	1990	2001
A. Países de la oeco									
Anguila	56	91	107	...	35	63	...	...	...
Antigua y Barbuda	244	457	604	133	232	238	74,3	86,4	...
Dominica	28	59	277	10	20	41	18,1	19,4	27,5 ^b
Granada	142	265	277	26	35	63	48,1	36,0	35,8 ^b
Montserrat	24	18	12	7	11	8	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	80	109	336	20	43	61	69,5	61,2	52,3 ^b
Santa Lucía	151	251	749	56	154	258	46,1	51,1	75,4 ^b
San Vicente y las Granadinas	77	158	254	20	29	80	27,8	37,7	45,1 ^b
B. Países de la Caricom que no pertenecen a la oeco									
Bahamas	1.368	3.629	4.188	995	1.324	1.814	66,0	87,9	74,3
Barbados	359	432	507	309	459	616	38,9	59,1	63,0
Belice	93	88	219	12	59	82	7,9	19,0	20,0 ^b
Guyana ^a	46	64	76	18	27	60	6,9	10,7	8,6
Jamaica	572	841	2.116	407	740	1.235	30	30,1	28,5 ^b
Suriname ^a	32	28	55	9	1	45 ^a	2,5	0,2	...
Trinidad y Tobago	187	195	336	97	95	210 ^b	3,7	4,1	6,6 ^b

Fuente: Cepal sobre la base de cifras de la Organización Mundial de Turismo, 2001.

Nota: "..." significa que no hay datos disponibles.

a Los datos disponibles corresponden a 1998.

b Los datos disponibles corresponden a 1999.

Recuadro 8.2

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL CARIBE

Los países de la región han adoptado enérgicas medidas destinadas a atraer inversiones para desarrollar el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Jamaica y Barbados encabezan este movimiento. Jamaica ha formulado un plan nacional estratégico sobre la tecnología de la información, cuyos principales objetivos son la creación de una sociedad basada en el conocimiento y el desarrollo de empresas de informática. El gobierno ofrece instalaciones e infraestructura a las empresas del rubro, préstamos con cargo a un fondo de capital de riesgo para proyectos de tecnología de la información y las comunicaciones e infraestructura para telecomunicaciones, entre otras cosas. Por su parte, las empresas crean empleos, dan capacitación y generan ingresos. Los préstamos otorgados con cargo a este fondo permitieron instalar tres centros de llamadas en el año 2000. Uno de ellos, NetServ, desapareció en diciembre del año siguiente, seis meses después de haber comenzado a funcionar y habiendo recibido préstamos del gobierno que ascendían a 44 millones de dólares. El fracaso de la empresa, que ha sido puesta bajo administración judicial, ha puesto en duda la viabilidad de este sector, supuestamente de alto riesgo y gran volatilidad.

Los principales obstáculos que dificultan el desarrollo de segmentos de alto valor agregado de la industria de la informática son la falta de trabajadores calificados en ciertas tareas, entre otras el desarrollo de programas y la conversión de datos, y la escasez de trabajadores capacitados para ejecutar variadas tareas en las áreas de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como las disposiciones monopólicas y el alto costo resultante de los servicios de telecomunicaciones. Este último factor es particularmente relevante, debido a la importancia de la infraestructura como elemento que facilita el desarrollo económico.

Los servicios de telecomunicaciones de la región han estado en manos de monopolios, el más importante de los cuales es Cable & Wireless. Los gobiernos caribeños iniciaron negociaciones con esta empresa, con el objeto de liberalizar el mercado de las telecomunicaciones. En 1999 Jamaica suscribió un acuerdo que permite la competencia en este sector de servicios con valor agregado y, a la vez, permite a la empresa mantener el monopolio en la telefonía vocal por un período determinado. Esto ha propiciado una rápida expansión de los servicios de teléfonos celulares. También han aumentado los proveedores de servicios de Internet, pero la mayor parte de la población no tiene acceso a ellos debido a su costo relativamente alto. El acceso se adquiere con un pago mensual por un número determinado de horas, en lugar de una tarifa fija. Las tarifas varían de un país a otro, pero por lo general no están al alcance de las personas de bajos ingresos, que constituyen el grueso de la población. Además, las autoridades no regulan las tarifas de acceso a Internet, aunque exigen el registro o inscripción de sus proveedores.

El acceso a Internet también está limitado por el control de las conexiones y el acceso a la banda ancha que ejercen los monopolios de telecomunicaciones, Cable & Wireless entre otras. La banda ancha se ha vuelto necesaria para la transmisión de grandes volúmenes de datos, en la que las empresas tienen que cargar o descargar grandes archivos. También reviste particular importancia para las empresas dedicadas al comercio electrónico y las que emplean aplicaciones CAD y CAM. El comercio electrónico es una industria de servicios de reciente desarrollo en el Caribe. Según los datos disponibles, algunas líneas aéreas prestan servicios electrónicos a los consumidores, entre otros la compra de pasajes. La información sobre servicios electrónicos entre empresas es escasa, pero las disposiciones monopólicas sobre el acceso a la banda ancha impuestas por Cable & Wireless no facilitan la reducción del costo de las transacciones de esta categoría.

Los países que integran la Organización de Estados del Caribe Oriental suscribieron un acuerdo con Cable & Wireless a comienzos del 2001, con el objeto de liberalizar en un breve plazo el mercado de

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 8.2)

las telecomunicaciones. El proceso de liberalización debe aplicarse paulatinamente en el período comprendido entre abril del 2001 y octubre del 2003, fecha en que debería quedar completo. Para lograr esta concesión, los países que integran la organización tuvieron que comprometerse a utilizar forzosamente la red de Cable & Wireless y permitir un reajuste de las tarifas que refleje el verdadero costo de las llamadas locales. Cable & Wireless mantendrá su red y seguirá prestando los servicios que ofrece en todos los países, aunque sin derechos exclusivos. Aún faltan un par de años para que comience a regir la plena competencia, por lo que el desarrollo de servicios de tecnología de la información de alto valor no se logrará a corto ni mediano plazo.

Fuente: Cepal, 1999d.

Estos fenómenos han reforzado la ya mencionada diferenciación de patrones de especialización en las economías del Caribe: las economías productoras de bienes y las economías basadas en los servicios. Al mismo tiempo, las causas de la composición y el nivel de las importaciones no se han modificado. En las economías especializadas en servicios, las importaciones se ven impulsadas por el gasto de los consumidores (en la mayoría de los países, los bienes de consumo representan más del 40% de las importaciones), mientras que en aquellas especializadas en la producción de bienes, el contenido de insumos importados es muy alto.

Esta situación se ha traducido no sólo en constantes restricciones de balanza de pagos, sino también en la necesidad de atraer capital externo y una permanente dependencia de la asistencia oficial. Esto limita el margen de maniobra de las autoridades, pero también estimula la expansión de las actividades que necesitan de capital foráneo, lo que a su vez refuerza el actual patrón de cambio estructural y especialización comercial.

5. Empleo y migración

En términos generales, en los años noventa las tasas de desempleo se mantuvieron altas, a pesar de haber disminuido levemente, de un promedio de 15% a 12%. A nivel sectorial, los efectos de la globalización sobre el empleo obedecen a los cambios en la composición del producto y las tendencias de los flujos de inversión intrarregional y extrarregional.

En el sector agrícola, el empleo se redujo. La incertidumbre surgida en torno al régimen que aplicaría la Unión Europea al banano también ha tenido repercusiones en los países de la OECI que lo producen. Los datos sobre la materia indican que se registró una cuantiosa pérdida de empleos. Por ejemplo, en las Islas de Barlovento, el empleo en la industria bananera descendió de 56.428 trabajadores en 1990 a 35.796

en 1998 (Sandiford, 2000). El deterioro previsto de las preferencias comerciales, como consecuencia de la aplicación del Acuerdo de Cotonou y la apertura de la Unión Europea a las exportaciones de banano de otros países, podría influir negativamente en el crecimiento y el empleo de los países exportadores de banano del Caribe.

La participación absoluta del sector manufacturero en el empleo se ha reducido prácticamente en todos los países, con la excepción de Belice y Granada (OIT-Oficina del Caribe, 1999). En Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago este sector fue el más afectado por la competencia de las importaciones. El sector registró un crecimiento negativo, una contracción del empleo y una baja de su contribución al producto nacional. De estos tres países, el más afectado fue Jamaica, cuyo crecimiento anual promedio del empleo se redujo un 2,4%. El impacto de la globalización en el sector manufacturero se vio agravado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que deterioró la posición competitiva de los países caribeños en relación con México.

Por el contrario, la inversión extranjera directa en el sector de servicios de Barbados, Jamaica y los miembros de la OECO ha contribuido a la creación de empleos. La industria turística se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo en los países caribeños, aunque es posible que la contribución positiva de la IED haya sido contrarrestada por la pérdida de empleos en el sector manufacturero a consecuencia de la liberalización comercial, sobre todo en Jamaica. Como ya se indicó, las exportaciones de manufacturas han venido sufriendo una contracción desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sus repercusiones en las exportaciones de manufacturas de Jamaica quedan claramente en evidencia en el hecho de que en las zonas francas industriales trabajaban 11.362 personas en 1997 y, en el 2001, sólo 7.704. La industria del vestuario ha sido la más afectada por el TLC. Las exportaciones de prendas de vestir disminuyeron, entre esos años, de 445 a 190 millones de dólares y las empresas de confección de prendas de vestir se redujeron de 20 a 14.

Para mitigar los efectos que ha tenido la liberalización en el empleo, los países caribeños han iniciado programas de educación y capacitación técnica, para que los trabajadores puedan responder a la demanda de un medio económico en constante transformación. Concretamente, se han reestructurado varias instituciones de enseñanza técnica y vocacional, para adaptarlas a las necesidades de los mercados de trabajo. En algunos países, por ejemplo Barbados, se ha ampliado el programa de estudios secundarios para ofrecer una serie de cursos sobre manejo empresarial, tecnología de la información, fabricación de prendas de vestir y textiles, y artes industriales.

Además, reconociendo el importante papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas en términos de creación de empleos, muchos países han comenzado

a ejecutar numerosos programas en colaboración con instituciones internacionales y multilaterales. Estos programas incluyen exoneraciones fiscales y créditos subsidiados, destinados a fomentar el desarrollo de este tipo de empresas. Asimismo, algunos países han empezado a aplicar medidas para flexibilizar el mercado laboral.

Muchos países de la subregión han firmado el Protocolo II del Tratado de Chaguaramas, cuyo propósito es permitir el libre movimiento de la mano de obra y del capital. Algunas empresas se han establecido en otros países miembros de la Comunidad; por ejemplo, la cadena “Sandals” de Jamaica ha abierto hoteles en varios otros países. Sin embargo, el libre movimiento de la mano de obra sigue siendo limitado, debido al temor que despierta en muchos países de la subregión¹³.

No obstante, la corriente intrarregional de mano de obra ha aumentado en la última década, pero la información disponible sobre su volumen es limitada. Por lo general, la emigración de trabajadores se origina en los países de menor ingreso y tiene como punto de destino a los de mayores ingresos; por ejemplo, la migración de Haití a las Bahamas y República Dominicana y de Guyana a Trinidad y Tobago. La mayoría de los emigrantes son trabajadores agrícolas poco calificados, obreros de la construcción o empleados de las industrias de servicios. Aunque su emigración puede tener efectos positivos en países que atraviesen por un período de auge económico, como Trinidad y Tobago, ésta plantea problemas económicos y políticos a las economías pequeñas y frágiles, como las de Antigua y Barbuda, donde el 30% de la mano de obra está integrada por trabajadores provenientes de otros países del Caribe.

Las corrientes migratorias extrarregionales han respondido a otros factores y comprenden a una mayor proporción de trabajadores calificados. Estas corrientes están determinadas por factores de expulsión en los países del Caribe –como las crisis económicas, la inestabilidad política y el recrudecimiento de la delincuencia– y factores de atracción en los países desarrollados, especialmente la creciente demanda de mano de obra calificada. Estos últimos factores obedecen en gran medida a la escasez de trabajadores calificados, como profesores y enfermeras, así como a la rápida expansión de las industrias de tecnología de la información, como también al empleo de nuevas tecnologías en las industrias de la “vieja economía”. Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos, entre otros países desarrollados, han realizado campañas para contratar trabajadores calificados y solucionar su problema de escasez. Por ejemplo, se estima que en Estados Unidos se necesitarán alrededor de dos millones de maestros a fines de la presente década. El Reino Unido necesita actualmente unos

13. Pocos países han aplicado la disposición que autoriza a no exigir un permiso de trabajo a los egresados de instituciones de educación superior de la región. Bahamas, que no es miembro del Mercado Común del Caribe, se ha mostrado renuente a incorporarse a la Economía y Mercado Únicos, por las consecuencias que podría tener para su economía el libre movimiento de mano de obra. Algo similar ocurre con los pequeños países del Caribe oriental.

26.000 maestros, por lo que ha iniciado una activa campaña de contratación de maestros en el extranjero. Los maestros caribeños, sobre todo de Jamaica y Trinidad y Tobago, han aprovechado esta oportunidad que se les abre a los interesados en emigrar, lo que ha provocado temor por los efectos adversos que podría tener en el sistema educacional de los países del Caribe. La contratación de enfermeras en la subregión ha despertado inquietudes similares.

El corolario de las corrientes migratorias intrarregionales y extrarregionales es la migración de retorno, estimulada por la revolución de la informática y las comunicaciones, aunque por el momento no existe evidencia documentada al respecto. Algunos profesionales, sobre todo especialistas en tecnología de la información con estudios en el extranjero y que se habían incorporado a la fuerza de trabajo de su país receptor, han regresado al Caribe, ya sea para trabajar en empresas multinacionales o para crear sus propias empresas. Otros han abierto servicios de consultoría, en algunos casos en colaboración con residentes, para responder a la creciente necesidad de servicios de alta calidad de las empresas y el gobierno. Posiblemente esto sea más frecuente en las economías basadas en los servicios, como las del Caribe oriental, las Bahamas y Jamaica, donde la industria de los servicios, sobre todo de telecomunicaciones, ha registrado una gran expansión desde comienzos de los años noventa. También se da el caso de caribeños que han completado su período como trabajadores activos en el extranjero y vuelven a su país a instalar negocios o a vivir como jubilados.

La migración de retorno no es una característica particular de esta etapa de la globalización. También se dio en los años setenta, estimulada por los gobiernos de Jamaica y Guyana, que ofrecieron incentivos para atraer a ciudadanos calificados a regresar a su país de origen para llenar puestos vacantes en el sector público. Lo que distingue el actual fenómeno del anterior es el hecho de que ahora los incentivos provienen del mercado y que los emigrantes que regresan están interesados en trabajar en el sector privado. De todos modos, los gobiernos facilitan el regreso de los emigrantes, ya sea mediante la promulgación de leyes, como ha ocurrido en Saint Kitts y Nevis, o con proyectos comunitarios, como en Jamaica.

Una importante consecuencia de la migración de la mano de obra es la creciente importancia que han adquirido las remesas, particularmente en Haití, Jamaica y los países de la OECO, excepto Antigua y Barbuda. El envío de remesas se ha visto facilitado por el desarrollo de mejores y más eficientes canales de intermediación, como las transferencias electrónicas de fondos. Las remesas han aumentado en términos absolutos y relativos; en 2000 representaban el 17,2% del PIB en Haití y el 10,8% en Jamaica. También son significativas en Granada y Saint Kitts y Nevis (Cepal/CDCC, 1999). Aunque lo más común es que se las destine al consumo, hay indicios de que también se destinan a financiar la compra de casas y la instalación de negocios (Cepal, 1999c).

6. Desarrollo sostenible

La globalización ha tenido repercusiones en el uso de los recursos naturales, la expansión de los asentamientos humanos y la aplicación de políticas de desarrollo tendientes a superar la pobreza y la desigualdad que constituyen algunos de los problemas más serios de desarrollo sostenible que afectan a los países caribeños.

La vulnerabilidad de la subregión obedece a varios factores. La alta densidad de población es un problema serio en las islas, excepto en Bahamas. Barbados, por ejemplo, tiene una densidad de 625 personas por km². La presión de la población en lo que respecta al uso de la tierra, las prácticas agrícolas y los patrones de especialización ha tenido consecuencias negativas para el medio ambiente (Cepal, 2000c).

La modificación de los patrones de especialización también ha influido en el desarrollo sostenible. La especialización en actividades basadas en recursos naturales en países como Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tobago, que tienen ventajas comparativas en la explotación de mineral y óxido de aluminio, madera, oro, diamantes y petróleo, plantea importantes problemas relacionados con la tasa de agotamiento de los recursos no renovables. Esto es lo que ocurre, en particular, en el caso de la bauxita en Jamaica y del oro en Guyana. Por ejemplo, Guyana tiene una de las más grandes minas de oro a cielo abierto de América del Sur, pero sus reservas han venido disminuyendo debido a la intensa explotación por parte de los inversionistas extranjeros. El valor agregado relacionado con la especialización en este campo de la producción es limitado y sólo puede contribuir a aumentar los ingresos en divisas en caso de que se intensifique la explotación, lo que podría provocar un rápido agotamiento de este recurso.

La diversificación hacia industrias altamente contaminantes, que hacen uso intensivo de capital y recursos energéticos, ha causado un deterioro del medio ambiente en Jamaica, Trinidad y Tobago y Suriname, entre otros países. La contaminación ha alcanzado niveles muy altos de emisiones de dióxido de carbono. Los ecosistemas naturales terrestres que normalmente absorben dióxido de carbono se han visto amenazados por el tipo de actividades que se realizan en Jamaica y Trinidad y Tobago, como la recolección de leña, los asentamientos precarios, el cultivo agrícola en laderas, el cultivo intensivo y el uso de técnicas agrícolas inadecuadas. La explotación agrícola intensiva destinada a incrementar el rendimiento por hectárea ha deteriorado tanto los suelos como el agua, por el hecho de utilizar grandes volúmenes de fertilizantes químicos, fungicidas, pesticidas y herbicidas, que contribuyen a las emisiones excesivas de nitrógeno (Cepal, 2001i).

El creciente desarrollo del turismo también ha tenido efectos ambientales negativos, debido a la erosión de playas y zonas costeras y la destrucción de arrecifes de coral. La extracción ilegal de arena también ha contribuido a la erosión. Con el tiempo el notable aumento del turismo y en particular de las llegadas de cruceros también

ejerce presión en el medio ambiente natural y las redes de infraestructura, por incrementar la demanda de agua y la producción de desechos.

Aunque el turismo en cruceros y yates ha aportado valor agregado y entradas en divisas, su potencial de crecimiento está limitado por la capacidad de sustento de las islas. En realidad, la superficie y los servicios de infraestructura de los pequeños países de la subregión son escasos y no pueden absorber un turismo en gran escala.

III. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

En la década de 1990, los países de la subregión iniciaron, al igual que las demás economías de América Latina y el Caribe, una serie de reformas que combinaron la liberalización de sus mercados con la disciplina monetaria y fiscal. El nuevo régimen comercial sustituyó la estrategia de orientación “hacia adentro” por el regionalismo abierto, por lo que se profundizó la integración regional, así como la orientación hacia los mercados extrarregionales. Sin embargo, las características estructurales de las economías más pequeñas determinan limitaciones propias y hacen necesaria la adopción de medidas específicas por parte de los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales (a nivel regional o internacional), que permitan ampliar el margen de flexibilidad de las estrategias de desarrollo nacionales y regionales destinadas a superar estas limitaciones.

1. Políticas económicas nacionales: gestión macroeconómica

El tamaño de las economías más pequeñas determina en gran medida el estilo de su política macroeconómica y su margen de maniobra. Ante mercados nacionales incompletos y sectores financieros poco desarrollados, las turbulencias externas se amplifican y la posibilidad de formular políticas monetarias autónomas se ve reducida, sobre todo cuando las cuentas comercial y de capital son muy abiertas. Aun así, incluso en este contexto, hay opciones que la mayoría de las economías pequeñas no ha explorado aún. Con escasas excepciones, las economías pequeñas muy abiertas se han mostrado reacias a manejar el tipo de cambio como una variable de la política macroeconómica y han tendido a apegarse a reglas de política macroeconómica y a anclas nominales, que tienden a trasladar la carga del ajuste al ingreso interno.

En un mundo globalizado, la política macroeconómica no debería estar orientada únicamente a reducir la inflación, sobre todo cuando la volatilidad del crecimiento va en aumento, como sucedió en América Latina y el Caribe en los años noventa. La estabilidad macroeconómica deseable debe entenderse en el sentido amplio del término que abarca, además de los precios, la estabilidad económica real y un equilibrio sostenible de las cuentas de la balanza de pagos. En primer lugar, el nexo entre el desempeño de la balanza de pagos y la orientación de la política monetaria debe ser

menos estrecho, lo que podría lograrse mediante una mayor flexibilidad del tipo de cambio, destinada a mitigar los desequilibrios externos.

En vista de las restricciones ligadas a mercados financieros y de divisas poco desarrollados, y del estrecho vínculo entre precios internos y tipo de cambio nominal que caracteriza a las economías pequeñas, la flexibilidad se limita a la adopción de un régimen de paridad ajustable, de paridad móvil o de flotación, con marcada intervención del banco central. La eficacia de los acuerdos monetarios en el Caribe oriental demuestra que la unión monetaria sigue siendo la mejor alternativa para este grupo de países. Dado que la región de la Caricom no constituye una zona monetaria óptima, una unión monetaria más amplia no parece viable¹⁴. Sin embargo, varios sistemas de coordinación macroeconómica y financiera resultan prometedores, a saber, la supervisión macroeconómica sobre la base de metas macroeconómicas fijadas de común acuerdo (entre otras, referentes a reservas de cobertura de las importaciones, niveles de servicio de la deuda externa, la relación con respecto al PIB del déficit fiscal y la deuda del sector público, y un cierto grado de estabilidad cambiaria en condiciones “normales”), el establecimiento de un fondo de reserva o de acuerdos de crédito recíproco para los bancos centrales, que permitan apoyar a los miembros de la Caricom ante crisis de la balanza de pagos, la adopción de estándares comunes de regulación y supervisión prudenciales y un programa de creación de un mercado regional de capitales. Sea cual fuere el régimen cambiario, en ningún país se debe descartar la regulación de las cuentas de capital con fines macroeconómicos.

Los tipos de cambio competitivos y las tasas de interés moderadas en términos reales que resultan de políticas más flexibles no se traducen por sí solos en estabilidad macroeconómica en sentido amplio y crecimiento económico a largo plazo; también se necesitan sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el funcionamiento del sector público y mercados financieros bien desarrollados.

Este paquete de políticas tiene como corolario la necesidad de adoptar programas fiscales a mediano plazo, que contemplen el uso de instrumentos idóneos, sobre todo fondos de estabilización de la recaudación tributaria amplios, para facilitar el manejo fiscal anticíclico. Asimismo, se debe consolidar el equilibrio fiscal mediante una administración más eficiente, la reducción de la dependencia de los impuestos sobre el comercio y la reorientación de la carga tributaria hacia las fuentes internas.

La política fiscal puede servir para obtener recursos de las actividades que se ven favorecidas por el proceso de globalización, conforme a un código regional de competencia leal que limite la extensión de las exenciones de impuestos destinadas a atraer inversión extranjera directa. Además, una mejor orientación de la política fis-

14. Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, *Report on the Reconsideration of Caribbean Monetary Union (CMU)*, junio de 2001.

cal debería contribuir al aumento del ahorro nacional y al desarrollo de los mercados financieros nacionales, así como a la reducción de la dependencia de los flujos externos.

El objetivo fundamental de la profundización financiera es brindar a los inversionistas nacionales una financiación de la inversión a plazos y costos apropiados. Ante la falta de mercados financieros bien desarrollados, muchos inversionistas, especialmente los de mayor tamaño, recurren al financiamiento internacional, sustituyendo los riesgos de plazo por los de cambio. A su vez, las empresas de menor tamaño, que constituyen la mayor parte de la base industrial de las pequeñas economías en desarrollo, no tienen acceso al financiamiento internacional. Se requiere una mayor intervención de las instituciones financieras multilaterales en el fomento de los mercados de capitales nacionales y en su creación a nivel regional, como se expone más adelante.

2. Políticas económicas nacionales: estrategias estructurales

En las economías pequeñas, la ausencia de externalidades apropiadas y de los procesos de aprendizaje correspondiente impiden el surgimiento espontáneo de empresas competitivas. Incluso, en términos más generales, lo sucedido en América Latina y el Caribe en la década de 1990 indica que la estabilidad macroeconómica, sumada a disposiciones liberales en materia comercial y de inversión, no garantizan una transformación estructural dinámica. Se requiere una intervención en el ámbito de las políticas para estimular el cambio estratégico y promover las alianzas entre empresas que conducirán a la formación de vínculos competitivos y dinámicos en los campos productivo y tecnológico. Esta política debe basarse en estrategias de inversión (de desarrollo productivo) adoptadas por cada país o, aun mejor, por cada grupo de países en el marco de la Caricom. Como en las economías más pequeñas la información fluye con facilidad y la interacción entre los sectores público y privado es alta, el ambiente es propicio para diseñar políticas destinadas a establecer complejos productivos dinámicos.

Los complejos productivos vinculados al desarrollo de los servicios, sobre todo del turismo, pero también de modernos servicios informáticos, de comercio electrónico y financieros, resultan muy atractivos para la región. El comercio electrónico abre nuevas posibilidades para las economías pequeñas y geográficamente aisladas que presentan ciertas características culturales (comunidades cuyo idioma materno es el inglés). Lo mismo es válido para otros nichos del mercado de servicios, sobre todo las actividades basadas en la información, desde el simple procesamiento de datos al desarrollo de programas informáticos, y algunos servicios financieros. Otra opción que debe considerarse es el incremento del valor agregado de las actividades de ensamble, como se hizo en Costa Rica. En los países en los que la agricultura y la

minería son competitivas, los complejos productivos vinculados a los sectores primarios más importantes también representan buenas oportunidades.

Una fuerte inversión en capital humano es un elemento esencial de cualquier estrategia que apunte a sectores de servicios de alto valor agregado. De hecho, un buen capital humano puede compensar ciertas desventajas, incluidas las vinculadas al tamaño o la escasez de recursos naturales, y ha sido un factor clave en el desempeño de las pequeñas economías desarrolladas de Europa.

Por cierto, las consideraciones fiscales no han impedido que algunas economías pequeñas, sobre todo países del Caribe (entre otros Barbados) y de América Latina (Costa Rica y Uruguay) desarrollaran una política pública muy activa de inversión en capital humano. Como ya se indicó, el pequeño tamaño estimula los vínculos entre el Estado y los ciudadanos y favorece formas menos burocráticas de asignación de los fondos públicos.

La combinación de una estrategia de inversión, una importante acumulación de capital humano y una gestión macroeconómica que tome en cuenta también la estabilidad de la economía real puede contribuir a aumentar la competitividad de las exportaciones mediante la diversificación de su base, una de las principales tareas que se le plantean a las economías más pequeñas del Caribe. El progreso en estos frentes requerirá grandes esfuerzos institucionales y de organización, para formular e implementar estrategias activas de inversión. En la etapa de liberalización se desarticularon o limitaron en gran medida los sistemas existentes de intervención gubernamental en materia de desarrollo productivo y, aunque se hubiesen mantenido, no se adaptarían al nuevo entorno. En este campo, como en otros, se hace necesario “inventar” nuevas instituciones, cuya gestión requiere, sin duda, un proceso de aprendizaje intenso. Estas instituciones deben incluir diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, de acuerdo con el contexto de cada país, y su selección debe estar basada en una perspectiva estratégica común a los sectores público y privado. En opinión de la Cepal, no se trata de “escoger los ganadores”, como se ha señalado, sino más bien de identificar las oportunidades resultantes de las ventajas nacionales y las tendencias internacionales y tomar, a nivel nacional y regional, las medidas necesarias para que algunas se concreten.

3. Agenda regional e internacional: el fortalecimiento de las instituciones regionales

En América Latina y, sobre todo, en el Caribe, la integración regional ha progresado más que en el resto del mundo en desarrollo. La integración tiende, más que a desviar las corrientes comerciales, a crear nuevas corrientes de alta calidad. Esto obedece a que, en general, el comercio a nivel regional presenta un contenido tecnológico significativo y se traduce en numerosos vínculos productivos.

Una de las principales ventajas de estos procesos es que países con un nivel de desarrollo similar pueden sacar provecho de las economías de especialización que origina el comercio intraindustrial. Además, gracias a la reducción de los costos de transporte, las empresas más pequeñas pueden participar en las exportaciones, lo que contribuye a contrarrestar los efectos de las asimetrías productivas y la tendencia a que el comercio externo esté en manos de las empresas más grandes.

Para mantener su importancia en el contexto de las tendencias globales que predominan actualmente, los procesos de integración tienen que profundizarse. Como se indicó, la coordinación macroeconómica brinda un contexto apropiado para diseñar marcos amplios que contribuyan a aminorar los efectos de las turbulencias externas e incide en gran medida en la consolidación de los procesos de integración comercial. La regulación y supervisión prudenciales de los sistemas financieros nacionales también puede verse favorecida por los progresos en materia de intercambio de información, los exámenes entre pares y el desarrollo de estándares compartidos e, incluso, de una supervisión común. Evitar la competencia tributaria es otro objetivo esencial, que se podría lograr mediante disposiciones tributarias comunes.

Según la Cepal, junto con estas iniciativas, se deben tomar medidas para desarrollar las instituciones financieras a nivel regional y subregional. En este campo, América Latina y el Caribe tiene activos importantes, entre otros, el Banco de Desarrollo del Caribe. La intervención de esta institución, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en favor de una mayor libertad para adoptar políticas macroeconómicas contracíclicas es fundamental. Con tal fin, es posible establecer instrumentos específicos como líneas de crédito a largo plazo, con un claro componente de desembolso contracíclico, ligado a la adopción de fondos de estabilización fiscal en los países que reciben este tipo de financiamiento. Las instituciones multilaterales de crédito deberían fomentar el desarrollo de los mercados nacionales y la creación de mercados regionales, apoyar a los países pequeños en sus actividades iniciales en mercados privados de capital y diseñar instrumentos para cubrir los riesgos específicos de las economías más pequeñas, entre otros, los riesgos de la naturaleza y la situación crítica de los sectores exportadores.

Como se señaló, las estrategias activas de inversión orientadas a mejorar la integración en la economía mundial deberían formularse a nivel subregional y contar con el apoyo de instituciones financieras multilaterales. Esto se traduciría en estrategias de comercialización y en servicios financieros comunes, que abarquen mercados de capital integrados y fondos comunes de garantía del crédito para las pequeñas empresas. En campos que tienen una incidencia decisiva en la competitividad sistémica, como el transporte y las comunicaciones, entre otros, la adopción de estrategias comunes puede resultar crucial a la hora de tratar con grandes empresas transnacionales que aplican prácticas monopolísticas con respecto a las pequeñas

economías. Por tanto, las instituciones comunes resultan muy útiles en lo tocante a las políticas de competencia y control de las utilidades.

Como las asimetrías que caracterizan al proceso de globalización están estrechamente ligadas a las diferencias en el acceso a la tecnología, incluida la “brecha digital”, la creación de sistemas de innovación a nivel regional y subregional es un componente esencial de una estrategia de inversión. Ello debería abarcar la organización de esquemas más amplios de cooperación en educación, investigación y desarrollo técnico. Asimismo, podría brindar un marco adecuado para la realización de alianzas estratégicas en los campos de la investigación y el desarrollo, y la formación de nuevos complejos productivos, integrados únicamente por empresas nacionales de países que han suscrito un acuerdo regional o subregional, o por éstas y empresas transnacionales.

Por cierto, las estrategias de la Caricom orientadas a establecer una economía y mercado únicos constituyen un marco apropiado para profundizar la integración. La creación, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe para fomentar la cooperación en la cuenca del Caribe fue también un paso útil en ese sentido.

4. Agenda regional e internacional: apoyo internacional para las pequeñas economías

La divergencia de los niveles de desarrollo y la vulnerabilidad propia de las economías pequeñas son argumentos sólidos para defender un tratamiento especial y diferenciado en su favor. En los tratados de comercio multilaterales, esto se traduciría en períodos de transición más extensos para cumplir con las nuevas exigencias relativas a las políticas, una mayor flexibilidad al establecer niveles mínimos (en temas como denominaciones de origen), obligaciones legales o institucionales, mayor amplitud de maniobra para aplicar estrategias de desarrollo activas, mecanismos de protección más amplios y la provisión de asistencia técnica. Algunas de estas disposiciones pueden tener carácter temporal, pero la mayoría deberían ser permanentes. Además, deberían formar parte de los acuerdos sobre comercio de servicios e inversiones relacionadas con el comercio. El principio del trato especial y diferenciado para las economías pequeñas no se ha incorporado plenamente a las prácticas comerciales internacionales, aunque ha sido aceptado en las negociaciones del ALCA que están en curso.

Sin embargo, el libre comercio, incluso matizado por disposiciones especiales, puede resultar inadecuado para asegurar la convergencia entre economías cuyo tamaño y nivel de desarrollo difiere. Los fondos estructurales destinados a garantizar la convergencia por medio del fortalecimiento de la infraestructura física, educativa e institucional de las economías pequeñas y pobres son su complemento esencial. En la Unión Europea, los fondos destinados a cerrar las brechas estructurales fueron uno

de los ingredientes esenciales de las altas tasas de crecimiento que se registraron en países hasta entonces rezagados, entre otros, Irlanda y Portugal. Las transferencias estructurales de países ricos a países pobres, al acelerar el proceso de nivelación, multiplicaron el potencial del libre comercio y contribuyeron al éxito de la integración de Europa. El compromiso que los países industrializados asumieron en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México, se debería reflejar en una modificación de la tendencia de la asistencia oficial para el desarrollo. El tamaño debería pasar a ser, junto con el nivel de ingresos, un criterio para asignar la asistencia internacional.

Por último, la combinación de vulnerabilidad y limitada flexibilidad que caracteriza a las economías pequeñas exige que dispongan de mecanismos financieros especiales que les permitan manejar las turbulencias externas (Helleiner, 2000). Este tipo de mecanismos podría instrumentarse mediante un fondo de liquidez para los países pequeños, a nivel del Fondo Monetario Internacional, o un fondo de desembolso rápido administrado por los bancos multilaterales de desarrollo. De acuerdo con el principio de complementariedad, sería altamente deseable que la gestión de estos fondos fuese descentralizada y se establecieran ventanillas de redescuentos a las que tuvieran acceso automático los fondos de reserva o los bancos regionales, como el Banco de Desarrollo del Caribe.

5. Agenda regional e internacional: vínculos entre migración y desarrollo

Las economías más pequeñas son especialmente vulnerables a las turbulencias externas, y los ajustes tienen un impacto marcado en los mercados de trabajo nacionales. Absorber el costo social de la globalización exclusivamente a nivel nacional resulta muy difícil. Por consiguiente, el fomento de la movilidad laboral es una prioridad clara para las economías más pequeñas. Por otra parte, las deseconomías de escala propias de sus mercados laborales obligan a las empresas a recurrir a los mercados de trabajo regionales, o incluso internacionales, para contratar a los trabajadores capacitados que necesitan. Esto constituye otro argumento a favor del aumento de la movilidad laboral internacional.

La migración de trabajadores, además de limitar el costo social del ajuste, brinda los recursos externos tan necesarios para economías que enfrentan restricciones de capital. Las remesas se han convertido en un factor clave para el desarrollo de las economías pequeñas de América Latina y el Caribe. Los aspectos positivos de la migración de retorno también son evidentes. Los profesionales que estudiaron en el extranjero y pasaron a integrar la fuerza laboral del país de destino o completaron su vida laboral fuera de su país de origen retornan para establecer un negocio o retirarse.

En consecuencia, uno de los temas prioritarios de la agenda internacional debería ser la creación de acuerdos que incrementen la movilidad laboral y la gobernabilidad de la migración internacional, con miras a concluir un acuerdo global sobre políticas de migración. La ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, que ya entró en vigencia, es el primer paso en esta dirección.

Ampliar los compromisos acerca de la movilidad temporal de la mano de obra en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio es otro objetivo importante. Una de las prioridades en este campo es lograr que los países industrializados realicen mayores esfuerzos en lo que respecta a los servicios con alta densidad de mano de obra poco calificada, campo en el que los países en desarrollo pueden tener ventajas comparativas.

Los temas relativos a la migración deberían incluirse en la agenda hemisférica, en las negociaciones multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea y en los procesos de integración regional. El acceso a una reserva común de mano de obra calificada y a un mercado regional de capitales es muy importante en las economías pequeñas, como destacó McIntyre (McIntyre, 2000)¹⁵. Existen muchos acuerdos y negociaciones bilaterales que pueden contribuir a extender las oportunidades para la migración internacional. Para ello, deben orientarse a incrementar la movilidad laboral, temporal y permanente, y a avanzar en los temas estrechamente relacionados con la migración, entre otros la seguridad social y el reconocimiento de las calificaciones académicas y profesionales de las personas.

Asimismo, los países de origen de los migrantes pueden intentar aprovechar este proceso de varias formas. Una es aumentar la corriente de remesas y destinarlas al desarrollo, a través de mecanismos como disposiciones especiales acerca de los ahorros de los migrantes en sus países natales y fondos de solidaridad que les permitan colaborar con su comunidad de origen. Otra forma es fortalecer los vínculos con los emigrantes, para que sus conocimientos científicos, profesionales y empresariales sean un aporte para sus países de origen. La promoción de la migración de retorno, con miras a establecer empresas que se funden en la experiencia de los migrantes, es también una alternativa interesante.

15. La calidad de los acuerdos regionales en materia de mercados de factores, sobre todo de mano de obra, determinará en mayor medida la expansión de la inversión y las exportaciones que el régimen de política económica nacional, aunque ésta es importante de por sí. Los empresarios buscarán reservas regionales de capital y mano de obra calificada, sobre todo profesional y semiprofesional. Éste sería un factor esencial para la absorción de la tecnología que sirve de sustento a la nueva economía (McIntyre, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

- Abarza, Jacqueline y Jorge Katz (2002), Los derechos de propiedad intelectual en el mundo de la OMC, *serie Desarrollo productivo*, N° 118 (LC/L.1666-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.200.
- Abella, Manolo (2000), "Migrants Rights and National Interest", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica; 4 al 6 de septiembre).
- Aboites, Jaime y Mario Cimoli (2001), "Intellectual Property Rights and National Innovation Systems", documento presentado en la Conferencia Nelson and Winter (Aalborg, 12 al 15 de junio), Danish Research Unit for Industrial Dynamics (Druid) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).
- Acemoglu, Daron y Fabrizio Zilibotti (2001), "Productivity differences", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, N° 2.
- Acosta, María José (2002), "Consultoras en ingeniería: el caso de Chile", Santiago de Chile, inédito.
- Acuña, Guillermo (2000), *Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990* (LC/R.2023), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Agosin, Manuel (2000), "Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica", *serie Temas de coyuntura*, N° 9 (LC/L.1433-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- (1998), "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, segunda edición, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (eds.), Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (2001), "Managing capital inflows in Chile", *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), Nueva York, Oxford University Press/United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (Wider).
- Ahluwalia, Montek S. (2000), *Reforming the Global Financial Architecture*, Londres, Commonwealth Secretariat, abril.

- ____ (1999), "The IMF and the World Bank in the new financial architecture", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 11, Nueva York y Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (2002), "Capital flows to developing countries and the reform of the international financial system", *Unctad Discussion Paper*, N° 143, Ginebra.
- Altenburg, Tilman, Regine Qualmann y Jürgen Weller (2001), "Modernización económica y empleo en América Latina: propuestas para un desarrollo incluyente", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 2 (LC/L.1512-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Annan, Kofi A. (1999), "An increasing vulnerability to natural disasters", *The International Herald Tribune*, 10 de septiembre.
- Arthur, W. Brian (1989), "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, Vol. 99, No. 1.
- Arundel, Anthony (2003), "Biotechnology indicators and public policy", *STI Working Papers 2003/5*, París, Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- ____ (2000), "Measuring the economic impact of biotechnology, from research and development to applications", *The Economic and Social Dynamics of Biotechnology*, J. Di la Mothe y J. Niosi (eds.), Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Ávila, F., y otros (2001), "Social and Economic Impact Ex-Ante Evaluation of Embrapa's Biotechnology Research Products", documento presentado en la quinta conferencia internacional del International Consortium in Agricultural Biotechnology Research (ICABR), Ravello.
- Baldwin, Robert (1956), "Patterns of development in newly settled regions", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 24, mayo.
- Banco Mundial (2003), "Global Development Finance", [CD-ROM], Washington, D.C.
- ____ (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries. Making Trade Work for the World's Poor 2002*, Washington D.C.
- ____ (2001a), *Global Development Finance 2001*, Washington, D.C.
- ____ (2001b), *Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C., septiembre.
- ____ (2001c), *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board*, Washington, D.C., enero.
- ____ (1998), *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo, 1998/99*, Washington, D.C.
- Behrman, Jack (1972), *The Role of International Companies in Latin America. Autos and Petrochemicals*, Massachusetts, Lexington Books.
- Bertoncello, Rodolfo (2001), "Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay", documento presentado al Tercer Coloquio Internacional de Geo Crítica, Migración y Cambio Social (Barcelona, 28 al 31 de mayo).
- Brenner, Carliene (1997), "Biotechnology policy for developing countries agriculture", *Policy Brief*, N° 14, París, Centro de desarrollo de la OCDE.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Washington, D.C.
- BIO (Biotechnological Industry Organization) (2003), Biotechnology information, ad vocacy and business support [en línea] (<http://www.bio.org>).
- Blum, Jack y otros (1998), *Financial Heavens, Banking Secrecy and Money Laundering*, Viena, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (Ofdpd).
- Brañes, Raúl y Orlando Rey (2001), *Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe*, serie Seminarios y conferencias, N° 5 (LC/L.1528-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.73.
- Buitelaar, Rudolf (2001), "Clusters ecoturísticos en América Latina: hacia una interpretación", *Memorias del Seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales*, Rudolf Buitelaar y José Javier Gómez (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 17 (LC/L.1645-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.197.
- Buitelaar, Rudolf, Ramón Padilla y Ruth Urrutia (1999), "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la Cepal*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Calderón, Álvaro (1999), "Inversiones españolas en América Latina: ¿una estrategia agresiva o defensiva?", *Economía exterior*, N° 9, Madrid, Grupo Estudios de Política Exterior.
- Calderón, L. (2000), "Migración y derechos políticos" documento presentado en el Seminario La Migración Internacional entra en un Nuevo Milenio, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre.
- Camdessus, Michel (2000), "An Agenda for the IMF at the Start of the 21st Century", *Remarks at the Council on Foreign Relations*, Nueva York, febrero.
- Canales, Alejandro y Christian Zolniski (2000), "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2000), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Vol. 1, Nueva York, Palgrave Press/St. Martins.
- Caricom (Comunidad del Caribe) (2001), *The Development of the Caribbean Single Market and the Economy*, Secretaría de la Caricom, Georgetown.
- _____(2000), *Trade and Investment Report 2000. Dynamics Interface of Regionalism and Globalization*, Secretaría de la Caricom, Georgetown.
- Carlson, Beverly (2001), "Education and the labour market in Latin America: confronting globalization", *Working Paper*, Santiago de Chile, inédito.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

- Castro Gutiérrez, Álvaro (2001), "La evolución reciente en los sistemas de seguridad social: hacia soluciones acordes con las posibilidades económicas y las necesidades sociales", *Revista Ciess*, N° 1, julio.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003a), "Los caminos hacia la sociedad de la información en América Latina y el Caribe" *Libros de la Cepal*, N° 72, (LC/G.2195/Rev.1-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.9
- _____ (2003b), *Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (eds.), Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega.
- _____ (2003c), *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (LC/G. 2209-P/E), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2002a), *Globalización y Desarrollo: síntesis* (LC/G.2176 [SES.29/17]), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2002b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001* (LC/G.2149-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.6.
- _____ (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega.
- _____ (2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega.
- _____ (2001c), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____ (2001d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.
- _____ (2001e), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.
- _____ (2001f), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2153-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.III.G.182.
- _____ (2001g), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2000*, (LC/G.2118-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.00.II.G.1.
- _____ (2001h), *Selected Statistical Indicators of Caribbean Countries*, Vol. 14, (LC/CAR/G.666), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe.
- _____ (2001i), *Trade, Environment and Development: Implications for Caribbean Countries*, (LC/CAR/G.669), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe.
- _____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (2000c), *The vulnerability of the Small Island Developing States of the Caribbean* (LC/CAR/G.588), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe.

- _____ (2000d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (2000e), *Producto bruto geográfico de la Ciudad de Buenos Aires 1992/1998*, Buenos Aires, Oficina de la Cepal en Buenos Aires, febrero.
- _____ (2000f), *Informe de la reunión de expertos sobre remesas en México: propuestas para su optimización* (LC/MEX/L.452 [SEM.115.2]), México, D.F., Sede Subregional de la Cepal en México.
- _____ (2000g), Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, *serie Población y desarrollo*, N° 12 (LC/L.1462-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) - División de Población de la Cepal. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.144.
- _____ (1999a), *Trade Policy in Caricom: overview of the main trade policy measures* (LC/CAR/G.591), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe, diciembre.
- _____ (1999b), *Tax performance and reform in the Organisation of Eastern Caribbean States* (LC/CAR/G.561), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe, junio.
- _____ (1999c), *Globalization of financial markets: implications for the Caribbean* (LC/CAR/G.562), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe, junio.
- _____ (1999d), "The Impact of Information and Communications Technology", Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe, inédito.
- _____ (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.
- _____ (1998c), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos, *serie Libros de la Cepal*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____ (1998d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
- _____ (1998e), Panorama social de América Latina, 1997 (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- _____ (1996), Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía, *serie Libros de la Cepal*, N° 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- _____ (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, Serie E, N° 37 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). División de Población de la Cepal. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.94.II.G.3.
- _____ (1993), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L.154/Rev.1), México, D.F., Sede Subregional de la Cepal en México.
- _____ (1992a), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, *serie Libros de la Cepal*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701 [SES.24/3]), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1992b), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, *serie Libros de la Cepal*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- _____ (1990), Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, *serie Libros de la Cepal*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Cepal/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres* (LC/MEX/L.428), México, D.F., Sede Subregional de la Cepal en México.
- Cepal/CDCC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe) (1999), *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses and Challenges: Caribbean Perspectives*, (LC/CAR/G.564), Puerto España, Sede Subregional de la Cepal para el Caribe.
- Cepal/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/G.2146 [CONF.90/3]), documento preparado para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 23 y 24 de octubre), Santiago de Chile, 8 de octubre.
- Cepal/Pnuma (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145 [CONF.90/3]), Santiago de Chile, octubre.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Valeria Freylejer (1997), “La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina”, *Documento de trabajo*, N° 24, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (Cenit), octubre.
- Cimoli, Mario y Giovanni Dosi (1995), “Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory radmap”, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 5, N° 3.
- Cimoli, Mario y Jorge Katz (2001), “Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development. A Latin American Perspective”, documento presentado en la Conferencia Nelson and Winter (Aalborg, 12 al 15 de junio), Danish Research Unit for Industrial Dynamics (Druid) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).

- Cimoli, Mario y N. Correa (2002) "Trade Openness and Technological Gaps in Latin America: A 'Low Growth Trap'", ponencia presentada en la conferencia Innovation and Growth, New Challenges for the Regions (Sophia Antipolis, 18 al 20 de enero), inédito.
- Clark, William C. y otros (2000), "Assessing vulnerability to global environmental risks", *Discussion Paper*, N° 2000-12, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard.
- Clinton, William J. (2001), "Impacto de las nuevas tecnologías en la educación", documento presentado en la Conferencia para el portal educativo oficial educ.ar (Buenos Aires, 10 de junio).
- Comisión Europea (2001), "Hacia una visión estratégica de las ciencias de la vida y la biotecnología: documento de consulta. COM (2001) 454 final", Bruselas.
- Committee of Central Bank Governors (2001), *Report on the Reconsideration of Caribbean Monetary Union* (CMU), junio.
- Coriat, Benjamin y Fabienne Orsi (2001), *The Installation in the United States of a New Regime of Intellectual Property Rights, Origins, Content, Problems*, París, Centro de Economía de la Universidad París Nord (CEPN), Universidad París 13, junio.
- Council on Foreign Relations (1999), "Safeguarding prosperity in a global financial system: the future international financial architecture", *Task Force Report*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Crisp, J. (2000), "Pensando fuera de la caja: evaluación y acción humanitaria", *Migraciones Forzadas*, N° 8.
- Cubides, Humberto (1998), "El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación-educación", *Revista Nómadas*, N° 9, Bogotá, D.C.
- De Ferranti, David y otros (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Gregorio, José, Sebastián Edwards y Rodrigo Valdés (2000), "Controls on capital inflows: do they work?", *NBER Working Paper*, N° W7645, Washington, D.C., abril.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2003), *A Survey of the Use of Biotechnology in US Industry*, Washington, D.C., octubre.
- Dirven, Martine (comp.) (2001), "Apertura económica y (des)encadenamientos productivos: reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina", *serie Libros de la Cepal*, N° 61 (LC/G.LC/G.2122-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.23.
- Duany, Jorge (1997), "La migración en Puerto Rico de cara al siglo xxi", *Estudios Sociales*, Vol. 30, N° 109.
- Dunning, John H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Nueva York, Addison-Wesley.
- (1994), "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment", *Transnational Corporations*, Vol. 3, N° 1, febrero.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- El Mundo* (2001), "Declaraciones del presidente Fox", Madrid, 5 de septiembre.

- Ernst & Young (2003), *Health Sciences: Beyond Borders, the Global Biotechnology Report*.
- Escaith, Huberth y Keiji Inoue (2001), "Small economies tariff and subsidy policies in the face of trade liberalisation in the Americas", *Integration and Trade*, Vol. 5, N° 14.
- Espenshade, Thomas J. y otros (2001), "Employment and earnings of foreign-born scientists and engineers", *Population Research and Policy Review*, Vol. 20, N° 1-2.
- Ezekiel, Hannan (1998), "The role of special drawing rights in the International Monetary System", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 11, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- EuropaBio (2001), *White Biotechnology: Cleaner Process for a Cleaner Environment*, Bruselas.
- European Community (2000), *European Community Council Regulations*, WT/MIN/(01)/15.
- Ezekiel, Hannan (1998), "The role of special drawing rights in the International Monetary System", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 11, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- Falcón, Luis (1990), "Migration and development: the case of Puerto Rico. Commission for the Study for International Migration and Cooperative Economic Development", *Working Paper 18*, Washington, D.C.
- Falconi, C.A. (1999), "Agricultural biotechnology research capacity in four developing countries", *briefing paper N° 42*, La Haya, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (Isnar).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2001a), "La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000" [en línea] (http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start_id=4668&lang_id=3).
- ____ (2001b), "FAO Statistical Database (FAO STAT)" [en línea] (<http://www.fao.org>).
- Ferraz, Claudio y Ronaldo Seroa da Motta (2001), *Regulação, mercado ou pressão social? Os determinantes do investimento ambiental na industria*, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Ffrench-Davis, Ricardo y Guillermo Larraín (2003), "How optimal are the extremes?: Latin American exchange rate policies during the ancient crisis", *serie Informes y estudios especiales*, N° 10 (LC/L.1824-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.29.
- Ffrench-Davis, Ricardo y José Antonio Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Ricardo Ffrench-Davis (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/McGraw-Hill.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1998), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, segunda edición, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Fischer, Stanley (1999), "Reforming the international financial system", *Economic Journal*, N° 109, noviembre.
- ____ (1998), "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D.C., 26 de octubre.

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), *Balance of Payments Statistics Yearbook 2001*, Vol. 51, Washington D.C.
- ____ (2000a), *Report of the Acting Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on Progress in Reforming the IMF and Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., abril.
- ____ (2000b), "Trade and domestic financial market reform under political uncertainty: implications for investment, savings, and the real exchange rate", *Working Paper series*, N° 00/175, Washington, D.C., octubre.
- ____ (1999a), *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., septiembre.
- ____ (1999b), *World Economic Outlook and International Capital Markets Interim Assessment*, 1998, Washington, D.C., enero.
- ____ (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., noviembre.
- ____ (1993), *Manual de balanza de pagos*, quinta edición, Washington D.C.
- Frankel, Jeffrey (1999), "No single currency regime is right for all countries or at all times", *Essays in International Finance*, N° 215, Sección de Finanzas Internacionales, Departamento de Economía, Universidad de Princeton.
- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Printer Publishers.
- Furman, Jason y Joseph Stiglitz (1998), "Economic crises: evidence and insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Gallopín, Gilberto C. (comp.) (1995), "El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina", *Lecturas*, N° 79, México, D.F., Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Gallopín, Gilberto C. y Graciela Chichilnisky (2001), "The environmental impact of globalization on Latin America: a prospective approach", *Managing Human-Dominated Systems: Proceedings of the Symposium at the Missouri Botanical Garden*, Victoria C. Hollowell (comp.), Missouri, Missouri Botanical Gardens Press.
- Gardner, Howard (1999), *The disciplined Mind: Beyond Facts Standardized Tests K 12 Educ That Every Child D*, Londres, Penguin Books.
- Garrido, Celso (2001), *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa, serie Desarrollo productivo*, N° 111 (LC/L.1622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.161.
- Gates, Bill (1999), *Business at the Speed of Thought*, Warner Books, Nueva York.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Grieco, Elizabeth M. y Rachel C. Cassidy (2001), "Overview of Race and Hispanic Origin. Census 2000 Brief", Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).

- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (2003), "Key elements for a new international financial architecture", *International Capital Flows in Calm and Turbulent Times*, Stephany Griffith-Jones, Ricardo Gottschalk y Jacques Cailloux (eds.), Ann Harbor, The University of Michigan Press.
- Griffith-Jones, Stephany, José Antonio Ocampo y Jacques Cailloux (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Estocolmo, Expert Group on Development Issues (EGDI).
- Griffith-Jones, Stephany y Stephen Spraat (2001), "The pro-cyclical effects of the new Basel Accord", *New Challenges of Crisis Prevention: Addressing Economic Imbalances in the North and Boom-Bust Cycles in the South*, J.J. Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (Fondad), diciembre.
- Grosfoguel, Ramón (1999), "Puerto Rican labour migration to the United States: modes of incorporation, coloniality and identities", *Review, Fernand Braudel Center*, Vol. 22.
- Hamada, Koichi (2000), "An Asian perspective on the desirable international financial architecture", *Financial Globalization and the Emerging Economies*, José Antonio Ocampo y otros (comps.), *serie Libros de la Cepal*, N° 55 (LC/G.2097-P), Santiago de Chile, Instituto Internacional Jacques Maritain/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.39.
- Hausmann, Ricardo (2000), "Exchange rate arrangements for the new architecture", *Global Finance from a Latin American Viewpoint*, París, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Held, Günther (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la Cepal*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Helleiner, Gerald K. (2000), "Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?", *The Tenth Raul Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.
- (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 8, Nueva York, Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la Cepal*, N° 70, Santiago, Chile.
- Hilaire, Alvin D.L. (2000), "Caribbean Approaches to Economic Stabilization", *IMF Working Paper Series*, N° WP/00/73, Washington, D.C.
- Hilbert, Martin (2001), *Latin America on Its Path into the Digital Age: Where Are We?*, *serie Desarrollo productivo*, N° 104 (LC/L.1555-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.100.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2002), "Pesquisa Anual de Serviços" [en línea] (<http://www.ibge.gov.br>).
- IEA (Organismo Internacional de Energía) (2000), *Key World Energy Statistics*, París.
- ILO Sub-regional Office for the Caribbean (1999), *Globalization and Employment in the Caribbean: a Review of Labour Market Policies and Development in the 1990s, in Light of the Commitments of the World Summit for Social Development*, Puerto España, agosto.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2001), *IX Censo nacional de población y V de vivienda del 2000: resultados generales*, San José de Costa Rica.
- INS (Immigration and Naturalization Service) (2000), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de Estados Unidos.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001), "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability" [en línea] (<http://www.ipcc.ch/>).
- Iredale, R. (2001), "The migration of professionals: theories and typologies", *International Migration*, Vol. 39, N° 5.
- (1998), "The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility", documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Isnar (International Service for Natural Agricultural Research) (2001), *Implications of Development in Agricultural Biotechnology in Latin America and the Caribbean*, La Haya, Inter-American Development Bank (IDB).
- Kaldor, Mary (2001), "Comprender el mensaje del 11 de setiembre", *El País*, Madrid, 27 de setiembre.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1987), *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case-Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences*, Londres, The Macmillan Press.
- Katz, Jorge y Eduardo Ablin (1985), "De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería", *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*, Eduardo Ablin y otros (comps.), Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba)/Oficina de la Cepal en Buenos Aires.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la Cepal*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (1999), *Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Krugman, Paul (1990), *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

- Kulfas, Matías (2001), "El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas: factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local", *serie Estudios y perspectivas*, N° 2 (LC/L.1530-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.76.
- Kulfas Matías, Fernando Porta y Adrián Ramos (2002), "La inversión extranjera en Argentina a fines del siglo xx", documento presentado en el Seminario Regional Cepal/Unctad sobre Políticas de Inversión Extranjera Directa en América Latina (Santiago de Chile, 7 al 9 de enero).
- Lapham, S. (1993), "Persons of Hispanic Origin in the United States", *1990 Census of population*, Washington, D.C., Departamento de Comercio de Estados Unidos.
- Le Fort, Guillermo y Sergio Lehmann (2000), "El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica", *Documento de trabajo*, N° 64, Banco Central de Chile, febrero.
- Livacic, Ernesto y Sebastián Sáez (2000), "La supervisión bancaria en América Latina en los noventa", *serie Temas de coyuntura*, N° 10 (LC/L.1434-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.112.
- Lollock, L. (2001), "The Foreign-Born Population in the United States. Population Characteristics" [en línea], Oficina del Censo de Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Macro Policy and Employment Problems in Latin America", documento preparado para el seminario Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It? (Cartagena de Indias, 15 de marzo), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Mármora, Lelio (2001), "Prejuicios y gobernabilidad", *Encrucijadas*, N° 7.
- (1997), "Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria", documento presentado en la Segunda Conferencia Regional sobre Migración (Ciudad de Panamá, 11 al 14 de marzo), inédito.
- Martínez, Jorge (2000), Migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, *serie Población y desarrollo*, N° 10 (LC/L.1459-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) - División de Población de la Cepal. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.140.
- Martínez, Daniel y Víctor Tokman (1999), "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección", *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, París, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Martner, Ricardo (2000), Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios, *serie Cuadernos del Ilpes*, N° 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.III.F.1.

- McIntyre, Allister Sir (2000), "Changing perceptions of development: their implications for the caribbean", *Inaugural William G. Demas Memorial Lecture*, Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), octubre.
- Meissner, Doris (1992), "Managing migrations", *Foreign Policy*, N° 86.
- Meltzer, Allan H. y otros (2000), *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., marzo.
- Mills, F. (1997), 1990-1991 Population and Housing Census of the Commonwealth Caribbean. Regional Monograph, Intraregional and Extraregional Mobility, the New Caribbean Migration, Puerto España, Comunidad del Caribe (Caricom).
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (2001), *Ciencia, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira, livro verde*, Brasilia, Academia Brasileira de Ciencias.
- Miranda, José Carlos Rocha (2001), *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Mistry, Percy S. (1999), "Coping with financial crises: are regional arrangements the missing link?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 10, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- Moguillansky, Graciela (2002), "Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio", *serie Estudios especiales*, N° 3, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Morales, César (2001), "Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos", documento presentado en el seminario "Organismos genéticamente modificados: su impacto en la agricultura de América Latina" (Termas de Cauquenes, 20 al 22 de noviembre).
- Moreno Brid, Juan Carlos (2002), "¿Por qué fue tan bajo el crecimiento económico de América Latina en los noventa? (una interpretación estructuralista)", inédito.
- Morley, Samuel (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Mortimore, Michael (1998), "Getting a lift: modernizing industry by way of Latin American integration schemes. The example of automóviles", *Transnational Corporations Journal*, Vol. 7, N° 2, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- Mortimore, Michael y Wilson Peres (2001), "La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe", *Revista de la Cepal*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- Mowery, David C. y otros (1999), *The Effects of the Bayh Dole Act on US University Research and Technology Transfer: An Analysis of Data from Columbia University, the University of California, and Stanford University*, New York .
- Naciones Unidas (2001a), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (LC/*

- L.1662-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.204.
- _____. (2001b), *Results of the Eight United Nations Inquiry Among Governments on Population and Development* (ST/ESA/SER.R/155), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.XIII.2.
- _____. (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional; Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), marzo.
- _____. (1998), *Money laundering and the global criminal economy: the United Nations response*, Nueva York, Programa Mundial de las Naciones Unidas contra el blanqueo de dinero, octubre.
- _____. (1993), *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*, Vol. 1 (A/CONF.151/26/Rev.1), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8.
- Nelson, Richard (comp.) (1993), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- _____. (1988), "National systems of Innovation", *Technical Change and Economic Theory*, Giovanni Dosi y otros (comps.), Londres, Printer Publishers.
- Novis, R. (2001), "El software operativo como servicio. El modelo ASP", documento presentado en el Seminario organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) "América Latina hacia la globalización" (Santiago de Chile, noviembre), inédito.
- Ocampo, José Antonio (2003), "Small economies in the face of globalization", *William G. Meas Memorial Lecture Series*, Wildey, Banco de Desarrollo del Caribe, mayo.
- _____. (2002a), "Structural dynamics and economic development", *Kurt Martin Lecture*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- _____. (2002b), "Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world", *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), Aldershot, Edward Elgar.
- _____. (2001a), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la Cepal*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto.
- _____. (2001b), "Pasado, presente y futuro de la integración regional", *Integración y Comercio*, Vol. 5, N° 13, enero-abril.
- _____. (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____. (1999b), "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada", *Revista de la Cepal*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo xx", *Revista de la Cepal*, N° 79, (LC/G. 2200-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), abril.

- Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1999), "Price-based capital account regulations: the colombian experience", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.II.G.41.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001a), *Trends in International Migration, Sopemi, 2001, Annual Report, 2001 Edition*, París.
- ____ (2001b), *The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project*, París.
- ____ (2001c), *The application of biotechnology to industrial sustainability*, París.
- ____ (2000), *Greening Tax Mixes in OECD Countries: A Preliminary Assessment. Environment Directorate (COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(99)112/FINAL)*, París, octubre.
- ____ (1999a), *Foreign Direct Investment and the Environment*, París, octubre.
- ____ (1999b), *Modern biotechnology and the OECD. Policy brief*, París, OECD Observer.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones)/Naciones Unidas (2000), *World Migration Report 2000*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.S.3.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2001), *Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios (S/L/93)*, París, 29 de marzo.
- OMT (Organización Mundial del Turismo) (2001), *Yearbook of Tourism Statistics 2000 and 2001*, Madrid.
- Orealc (Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe) (1994), "Medición de la calidad de la educación: resultados", *serie Estudios*, Vol. 3, Santiago de Chile, Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (Replad).
- Organismo Internacional de Energía (IEA) (2000), *Key World Energy Statistics*, París.
- Orozco, Manuel (2000), *Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America*, Washington, D.C., Diálogo Interamericano/Instituto de Política Thomas Rivera (TRPI), junio.
- Orrego, Claudio (2001), "Gobierno electrónico", documento presentado en el Seminario sobre la Era Digital (Santiago de Chile, 29 y 30 de noviembre), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Palazón, Salvador (1996), "Latinoamericanos en España (1981-1994): aproximación a un fenómeno migratorio reciente", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol. 11, N° 32.
- Panayotou, Theodore (2000), "Globalization and the environment", *Working Paper*, N° 53, Cambridge, Massachussets, Centro para el Desarrollo Internacional (CID), Universidad de Harvard.
- Park, Yung Chul y Jun Yan Wang (2000), *Reforming the International Financial System and Prospects for Regional Financial Cooperation in East Asia*, Seúl, Universidad de Corea/Korea Institute for International Economic Policy, inédito.

- Pellegrino, Adela (2000), "Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Perdomo, Rodulio (1999), *Impacto socioeconómico de las remesas: perspectiva global para una orientación productiva de las remesas en Honduras* (LC/MEX/L.403), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Pérez, Esteban y otros (2001), Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el triángulo del Norte y México, *serie Estudios y perspectivas*, N° 3 (LC/L.1605-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.145.
- Perruchoud, Richard (2000), "Legal Standards for the Protection of Migrants Workers", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- PHRMA (Pharmaceutical Research and Manufacturers of America) (2003), *2002 Survey: New Medicines in Development Biotechnology*, Washington, D.C.
- Pissarides, Christopher A. (1997), "Learning by trading and the returns to human capital in developing countries", *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, N° 1, enero.
- Pnuma (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *GEO: Estadísticas ambientales de América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica.
- Porter, Dorothy (1999), *Health, Civilisation and the State. A History of Public Health from Ancient to Modern Times*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Portes, Alejandro (1997a), "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, Vol. 31, N° 4.
- ____ (1997b), "Globalization from below: the rise of transnational communities", *Working paper series*, N° 98-08 California, Centro para las Migraciones y el Desarrollo, Universidad de Princeton [en línea] (<http://opr.princeton.edu>).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2001), *Informe sobre desarrollo humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa.
- ____ (1998), *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México D.F., Ediciones Mundi Prensa.
- Ramos, Joseph (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la Cepal*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), diciembre.
- Reinhardt, Nola y Wilson Peres (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development*, Vol. 28, N° 9, septiembre.
- Reisen, Helmut (2001), "Will Basel II Contribute to Convergence International Capital Flows?", documento preparado para la Oesterreichische Nationalbank 29th Economics Conference, mayo-junio.

- Repetto, F. y J. Sanguinetti (2001), "Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación". *Documento de trabajo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Richelle, J. (1998), "The Influences of Globalization on Current and Future Migration Patterns", documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Robbins, Donald (1997), "Evidence on trade and wages in the developing world", *Technical Paper*, N° 119, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- ____ (1994), "Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling", *Estudios de Economía*, Vol. 21, número especial.
- Rodríguez, R. (2001), "E-Health Development Determinants and Policy Issues in Latin America and the Caribbean", documento presentado en el Seminario sobre la Era Digital, Cepal, Santiago de Chile, 29 y 30 de noviembre.
- Rodrik, Dani (2001), "The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered", informe preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- ____ (1999), The new global economy and the developing countries: making openness, *Work, Policy Essay*, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- ____ (1998), "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, Vol. 106, N° 5, Chicago, Illinois, Universidad de Chicago.
- Rodrik, Dani y Andrés Velasco (1999), *Short-Term Capital Flows*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Salazar, S., y otros (2000), "The use of proprietary biotechnology, research inputs at selected Latin American Naros", Briefing Paper, N° 44, La Haya, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (Isnar).
- Sandiford, Wayne (2000), *On the Brink of Decline: Bananas in the Windward Islands*, Saint George's, Fedon Books.
- Savater, Fernando (2001), "Armagedón", *El País*, Madrid, 13 de septiembre.
- Schaper, Marianne (2000), "Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 19 (LC/L.1241/Rev1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.44.
- Schaper, Marianne y Valérie Onffroy de Véréz (2001), "Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1676-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.212.
- Schmidley, A. Dianne y Campbell Gibson (1999), "Profile of the foreign-born population in the United States: 1997", *Current Population Reports*, N° P23-195, Washington, D.C., Oficina del Censo de Estados Unidos [en línea] (<http://www.census.gov>).

- Schnettler, F. (2001), "Nuevas tecnologías y escuela: aprendizajes y desafíos del Programa Enlaces de Chile", documento presentado en el Seminario "La Era Digital" (Santiago de Chile, 29 y 30 de noviembre), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Secretaría del Commonwealth (1997), *A Future for Small States - Overcoming Vulnerability*, Londres.
- Senker, J. y P. van Zwanenberg (2000), *European Biotechnology Innovation Systems: EC Policy Overview*, Bruselas, Comisión Europea.
- Slaughter, S. y G. Rhoades (1996), "The emergence of a competitiveness research and development policy coalitions and the commercialization of academic sciences and technology", *Science, Tehcnology, & Human Values*, Vol. 21.
- Smith, James P. y Barry Edmonston (comps.) (1997), "The new Americans. Economic, demographic and fiscal effects of immigration", Washington, D.C., *National Academy Press* [en línea] (<http://stills.nap.edu>).
- Sojo, Ana (2001), "El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina", *Socialis*, N° 5, Buenos Aires, octubre.
- Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Stiglitz, Joseph E. (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la Cepal*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto.
- Stiglitz, Joseph A. (2002), "Globalization and the Logic of International Collective Action: Re-examining the Bretton Woods Institutions", *Governing Globalization: Issues and Institutions*, Deepak Nayyar (ed.), Nueva York, Oxford University Press, julio.
- Stumpo, Giovanni (comp.) (1998), *Empresas trasnacionales, procesos de restructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Alianza/Cepal Editores.
- Thomas-Hope, Elizabeth (2000), "Trends and Patterns of Migration To and From the Caribbean Countries", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- The Committee of Central Bank Governors (2001), *Report on the Reconsideration of Caribbean Monetary Union (CMU)*, June.
- Tokman, Víctor (2001), "Políticas de empleo en la nueva era económica", documento presentado en el seminario de la Cepal "La teoría del desarrollo en los albores del siglo xxi", Santiago de Chile, agosto.
- Tokman, Víctor y Daniel Martínez (1999), "La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social", *Documento de trabajo*, N°94, Lima, Oficina Regional, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, París, Fayard.
- Trigo, Eduardo J. y otros (2002), *Biotechnología agrícola y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Implicaciones para el financiamiento del BID*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

- Tudela, Fernando (coord.) (1990), *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España.
- Tussie, Diana (1997), "La política comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio", *Revista de la Cepal*, N° 62 (LC/G.1969-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto.
- Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2001), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2001* (Unctad/TDR/2001), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.D.10.
- ____ (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (Unctad/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2001), "Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación", Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica, segundo informe, Santiago de Chile.
- ____ (2000), "Informe regional de las Américas: evaluación de educación para todos en el año 2000. Informe interagencial" [en línea] (<http://www.unesco.cl/10.htm>).
- Unfpa (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1998), "Technical Symposium on International Migration and Development", documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Uthoff, Andras y Nora Ruedi (2001), "Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: un análisis a partir de las encuestas de hogares", inédito.
- Valdés-Prieto, Salvador y Marcelo Soto (1998), "The effectiveness of capital controls: theory and evidence from Chile", *Empirica*, N° 25, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- Van Beuzekom, B. (2001), "Biotechnology statistics in OECD member countries: compendium of existing national statistics", *STI Working Paper*, N° 2001/G, París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).
- Van Wijnbergen, Sweder (1984), "The Dutch disease: a disease after all?", *Economic Journal*, N° 94.
- Velasco, Andrés (2000), *Exchange-Rate Policies for Developing Countries: What have we learned? What do we still not know?*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad)/Universidad de Harvard, Centro para el Desarrollo Internacional.
- Vera, R. (2001), *Sustainable Agriculture in the Lowlands Subtropics and Neotropics? Trends and Bioeconomic Opportunities and Constraints*, Otto Solbrig, Robert Paarlberg y Francesco Di Castri (comps.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Verástegui, Javier (2003), *Panorama de la biotecnología en América Latina*, Lima, CambioTec.

- Villa, Miguel y Jorge Martínez (2001), "El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres", documento presentado en el séptimo Simposio Internacional sobre Emigración Latinoamericana: comparación interregional entre América del Norte, Europa y Japón (Osaka, 11 al 13 de diciembre), Museo Nacional de Etnología/The Japan Center for Area Studies.
- _____ (2000), "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2000), "The Colombian Economy in the Nineties: Capital Flows and Foreign Exchange Regimes", documento presentado en la conferencia "Critical Issues in Financial Reform: Latin American, Caribbean and Canadian Perspectives" (Toronto, Ontario, 1 y 2 de junio), Universidad de Toronto/The Munk Centre for International Studies Programme on Latin America and the Caribbean.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- White, William R. (2000), "New strategies for dealing with the instability of financial markets", *The Management of Global Financial Markets*, Jan Joost Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (Fondad).
- Williams, Eric (1984), *From Columbus to Castro. The History of the Caribbean 1492-1969*, Nueva York, Vintage Books.
- Williamson, John (2000), "Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option", *Policy Analyses in International Economics*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), septiembre.
- _____ (1996), "A new facility for the IMF?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 7, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).
- Wood, Adrian (1997), "Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom", *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, Nº 1, enero.
- World Resources Institute (2002), *World Resources 2000-2001: People and Ecosystems*, Washington, D.C.
- Wyplosz, Charles (1999), "International financial instability", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Oxford University Press.
- Young, Carlos Eduardo y Carlos A. Roncisvalle (2001), "Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil", documento presentado en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 23 y 24 de octubre).
- Young, Carlos Eduardo y María Cecilia Junqueira Lustosa (2001), "Meio ambiente e competitividade na industria brasileira", *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 5, número especial.

- Zapata, Ricardo y Esteban Pérez (2001), "Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericana", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 6 (LC/MEX/L.500/E), México, D.F. Sede Subregional de la Cepal en México.
- Zarsky, Lyuba (1997), "Stuck in the Mud? Nation-States, Globalization and the Environment", La Haya, Instituto Nautilus para la Seguridad y el Desarrollo Sustentable [en línea] (http://www.nautilus.org/papers/enviro/zarsky_mud.html).

Esta edición se terminó de imprimir en junio de 2004.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Gente Nueva Editorial (Carrera 17 No. 30-12, Bogotá).